



## **PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen**

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/134387>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

# Gericht op Europa

Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming  
na het Verdrag van Lissabon

*Ellen Mastenbroek, Pieter Zwaan, Afke Groen, Wim van Meurs, Hilde Reiding,  
Nora Dörrenbächer en Christine Neuhold*



Creating knowledge for society

Nijmegen, december 2014

# Gericht op Europa

---

Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon

Bestuurlijk Rapport<sup>1</sup>

**Institute for Management Research  
Radboud Universiteit Nijmegen**

**Tweede druk<sup>2</sup>, 19 December 2014**

Dr. Ellen Mastenbroek (IMR, RU Nijmegen)

Dr. Pieter Zwaan (IMR, RU Nijmegen)

Afke Groen, MSc (Politieke Wetenschappen, Maastricht University)

Dr. Wim van Meurs (Politieke Geschiedenis, RU Nijmegen)

Dr. Hilde Reiding (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, RU Nijmegen)

Nora Dörrenbächer, MSc (IMR, RU Nijmegen)

Prof. Dr. Christine Neuhold (Politieke Wetenschappen, Maastricht University)

Radboud Universiteit Nijmegen



**Maastricht University**

# Bestuurlijke samenvatting

## Achtergrond

Europese integratie heeft grote invloed op nationale beleidsvorming. In reactie hierop hebben nationale parlementen hun positie in het Europese besluitvormingsproces versterkt. Het Verdrag van Lissabon heeft een nieuw direct instrument toegevoegd aan het instrumentarium: via het zogeheten *Early Warning System* (EWS) kunnen nationale parlementen een *directe* rol spelen in Europese besluitvorming. Het EWS, in Nederland bekend als de “gele kaartprocedure”, verschaft nationale parlementen een onafhankelijke bevoegdheid om te toetsen of wetsvoorstellen van de Europese Commissie in lijn zijn met het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Op basis van deze toets kunnen nationale parlementen binnen acht weken na publicatie van een voorstel tot wetgeving een gemotiveerd advies over subsidiariteit (*reasoned opinion*) naar de Europese Commissie sturen. Als meer dan een derde van de nationale parlementen een negatief advies uitbrengt, is de drempel voor een “gele kaart” bereikt en dient de Commissie haar voorstel te herzien. Hiernaast heeft toenmalig Commissievoorzitter Barroso in 2006 het niet-bindende instrument van de “politieke dialoog” ingevoerd. Dit instrument geeft nationale parlementen de mogelijkheid om een oordeel te vellen over Commissievoorstellen op andere punten dan subsidiariteit.

Deze studie, uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Tweede Kamer, richt zich op het functioneren en de effecten van de instrumenten en procedures die nationale parlementen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon hebben ingevoerd om hun controle op Europese besluitvorming te vergroten. Dit evaluatieonderzoek heeft als doel aanbevelingen te formuleren voor de Tweede Kamer, met het oog op het verbeteren van het functioneren en de effectiviteit van de nieuwe instrumenten.

## Europese controle in de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft haar betrokkenheid bij Europese besluitvorming geleidelijk versterkt. Om 'Bovenop Europa' te kunnen zitten is controle op Europese besluitvorming gedecentraliseerd naar de vakcommissies. Het startpunt voor deze controle wordt gevormd door systematische *prioritering* van nieuwe Commissievoorstellen op basis van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie. Zodra een prioritair verklaard Commissievoorstel wordt gepubliceerd, schrijft de EU-staf een memo voor de behandeling van het voorstel, inclusief suggesties voor de in te zetten controle-instrumenten. Kamerleden kunnen reguliere parlementaire instrumenten gebruiken, zoals moties, vragen en overleggen met de minister, of specifieke EU-gerelateerde instrumenten, voornamelijk het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Het *behandelvoorbehoud* is een instrument dat tot doel heeft om de informatievoorziening vanuit het kabinet over vergaderingen van de Raad van Ministers te structureren. De *subsidiariteitstoets* implementeert het EWS voor Nederland.

De Tweede Kamer gebruikt de subsidiariteitstoets relatief actief, gezien de stabiele en continue productie van gemotiveerde adviezen sinds 2010. De Kamer heeft de ambitie een pionier te zijn op het gebied van de gele kaart. Om deze pioniersrol te kunnen waarmaken heeft de Kamer recentelijk een aantal verbeteringen voor het EWS voorgesteld, waaronder inhoudelijk betere reacties van de Commissie, een verlenging van de huidige *deadline* van acht weken, een verlaging van de drempel voor een gele kaart, alsmede verbreding van de toetsing naar proportionaliteit en rechtsgrondslag.

Over de effecten van de gele kaartprocedure heerst een gevoel van teleurstelling, gezien het feit dat tot nu toe slechts twee gele kaarten zijn uitgereikt. Tegelijkertijd beschouwen anderen deze twee kaarten als een positief effect, gezien de oorspronkelijk sterk getemperde verwachtingen. Ambtelijke *capaciteit* wordt in dit kader niet gezien als het belangrijkste probleem, hoewel de werkdruk binnen de Kamer door sommigen als hoog wordt ervaren. Volgens verscheidene respondenten is het gebruik van het EWS uiteindelijk vooral het resultaat van een kosten-batenanalyse door Kamerleden, met als cruciale voorwaarde dat een duidelijke "trekker" het initiatief neemt.

## Thematische analyse

Een belangrijke bevinding van deze studie is het relatieve belang, in vrijwel alle parlementen, van *indirecte* controle-instrumenten, gericht op beïnvloeding van de onderhandelingspositie van de nationale regering. Een aantal parlementen heeft sterkere indirecte instrumenten dan de Tweede Kamer. Met betrekking tot het recht op informatie kunnen sommige parlementen hun regering verplichten om uitgebreide informatie over Raadsonderhandelingen te verschaffen. Een aantal parlementen heeft sterkere instrumenten voor mandatering, in de vorm van juridisch of politiek bindende mandaten. Finland en Zweden hebben sterke *ex post* instrumenten voor verantwoording na Raadsvergaderingen. België kent een systeem van vaste “Europromotors” in de vakcommissies.

Met betrekking tot procedures voor de subsidiariteitstoets komen belangrijke verschillen naar voren: gedecentraliseerde systemen met een grote rol voor de vakcommissies versus systemen met een dominante rol voor de commissie Europese Zaken (EuZa). Een tweede verschil is de mate van betrokkenheid van de plenaire vergadering. Hiernaast valt op dat sommige parlementen bewust complexe procedures hebben opgetuigd, zodat gebruik van het EWS nagenoeg onmogelijk wordt. De rol van de ambtelijke staf, ten vierde, bestaat meestal uit ondersteuning van selectie en prioritering van Commissievoorstellen. De onderzochte parlementen zien het subsidiariteitsbeginsel vooral als juridisch concept, hoewel gebruik ook wordt ingegeven door politieke overwegingen.

Er bestaan duidelijke verschillen in de mate waarin nationale parlementen de subsidiariteitstoets en de politieke dialoog daadwerkelijk gebruiken, met de Zweedse *Riksdag* als koploper en de Tweede Kamer met een positie in de subtop. Betreffende de *effecten* valt op dat er weinig vertrouwen bestaat in de invloed van het EWS als een direct besluitvormingsinstrument, hetgeen werd bevestigd door interviews met de Europese instellingen. Individuele gemotiveerde adviezen hebben weinig invloed op de besluitvorming. Volgens sommigen kan het aannemen van veel gemotiveerde adviezen zelfs leiden tot een boemerangeffect: een zeer actieve houding van een parlement zou de geloofwaardigheid bij de Commissie en andere nationale parlementen verminderen. Persoonlijke contacten met de Commissie op een vroeg moment in het besluitvormingsproces worden als effectiever gezien dan formele inbreng via de subsidiariteitstoets. Ook Europarlementariërs hebben over het algemeen weinig aandacht voor gemotiveerde adviezen. Tegelijkertijd heerst het gevoel binnen de Europese instellingen dat nationale parlementen moeten doorzetten als ze echt hun stem in Brussel willen laten horen. Het EWS heeft daarnaast de aandacht van de Commissie

voor subsidiariteit vergroot. Tot slot zijn verschillende *neveneffecten* van het gebruik van de subsidiariteitstoets gesignaleerd, zoals een groter bewustzijn van Europese aangelegenheden en een betere inhoudelijke toetsing van Commissievoorstellen.

Het onderzoek heeft geen eenduidige verklaring opgeleverd voor het gebruik van de subsidiariteitstoets en de politieke dialoog in de verschillende parlementen. Bewustzijn en capaciteit lijken belangrijke *bottlenecks* in sommige parlementen. Complexe procedures bemoeilijken actief gebruik van de instrumenten in andere parlementen. Institutioneel sterke parlementen gebruiken de instrumenten meestal actiever dan zwakkere parlementen; het bestaan van een sterk mandaat betekent niet noodzakelijkerwijs dat het EWS minder gebruikt wordt. Voorts hebben de interviews gewezen op het belang van *parlementaire rolopvattingen*. Sommige pro-Europese parlementen zijn fel gekant tegen het EWS. Verscheidene andere parlementen zien *directe controle op* het Europese besluitvormingsproces niet als hun taak.

De interviews schetsen een positief beeld van de rol van de parlementaire vertegenwoordigers in Brussel (de *liaisons*). Volgens het merendeel van de respondenten zouden bijeenkomsten van COSAC, het belangrijkste gremium voor overleg tussen nationale parlementen, verbeterd kunnen worden door de kwaliteit van de debatten te vergroten en door bijeenkomsten een informeler karakter te geven. De laatste maatregel kan het probleem van het ontbreken van formele mandaten voor nationale delegaties enigszins oplossen. IPEX wordt vooralsnog niet gezien als een goed functionerend informatiesysteem, omdat veel parlementen er geen informatie op (kunnen) delen.

De meeste respondenten oordeelden vrij kritisch over de Europese gele kaartprocedure. Kritiekpunten waren het vermeende gebrek aan invloed, de krappe *deadline* en de lage kwaliteit en traagheid van reacties door de Commissie. Daarentegen stelden respondenten binnen de Europese instellingen dat nationale parlementen hun argumentatie in de adviezen kunnen verbeteren, een standaard eerste paragraaf kunnen opnemen en tot een meer uniforme interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel zouden kunnen komen. Ook raden zij parlementen aan om actief gevolg te geven aan een uitgebracht negatief advies. Daarnaast suggereerden respondenten binnen het EP dat nationale parlementen meer moeten zoeken naar gedeelde belangen. De belangrijkste boodschap aangaande samenwerking met de Europese instellingen is dat het EWS moet worden gezien als een van de vele stappen in het besluitvormingsproces, dat begint bij de groen- en witboeken van de Commissie.

## Aanbevelingen (verkort)

1. *Een geïntegreerde maar selectieve benadering.* Wij adviseren de Tweede Kamer om tijd en middelen te kanaliseren in een geïntegreerde benadering ten aanzien van het EWS, inhoudende dat het EWS moet worden gezien als een aanvulling op in plaats van een vervanging van controle op de regering. Dit vereist een actieve opstelling in interparlementaire samenwerking, alsmede actieve opvolging van gemotiveerde adviezen. Het aanstellen van een rapporteur kan hiervoor een nuttig instrument zijn. De Tweede Kamer wordt aangeraden om deze geïntegreerde benadering te reserveren voor politieke kerndossiers, gebaseerd op brede en expliciete politieke bereidheid. Dit moet worden gecompleteerd door een kritische reflectie op die Europese controle-instrumenten die minder effectief of zichtbaar zijn. Het uitbrengen van hoge aantallen gemotiveerde adviezen mag geen doel op zich worden en het behandelvoorbehoud kan mogelijk efficiënter worden gemaakt of worden vervangen door een algemeen informatierecht en/of een steviger instrument voor controle van de nationale onderhandelingspositie.
2. *Hervorming van het EWS:* twee amendementen vormen een minimaal eisenpakket van nagenoeg alle 28 lidstaten: een verlenging van de *deadline* van acht naar twaalf of zestien weken en snellere en inhoudelijk betere reacties van de Europese Commissie. De Tweede Kamer wordt geadviseerd om het voortouw te nemen in deze hervormingen tijdens het aankomende Nederlandse voorzitterschap en om opvolging te geven aan haar eerdere voorstel om een gezamenlijke openingsparagraaf voor gemotiveerde adviezen te ontwikkelen.
3. *Interparlementaire samenwerking:* Verscheidene parlementen ontberen de wil en/of de capaciteit om een actieve rol te spelen in het EWS. Om die reden adviseren wij de Tweede Kamer om haar aandacht te richten op die parlementen die een onafhankelijke rol op het Europese niveau kunnen en willen spelen. De Tweede Kamer zou het delen van nationale prioriteiten en reacties op groen- en witboeken in IPEX kunnen stimuleren. De Tweede Kamer wordt tot slot aangeraden om COSAC-bijeenkomsten “nieuwe stijl” te organiseren tijdens het naderende Nederlandse voorzitterschap langs de volgende lijnen: meer ruimte voor informele uitwisseling, *side meetings* over concrete dossiers, een minder centrale rol voor vertegenwoordigers van de Europese instellingen en meer invloed op de agenda voor andere parlementen.



# Inhoudsopgave

<b>1   Inleiding.....</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond .....	1
1.2 Analytisch kader van de studie .....	2
1.3 Aanpak.....	5
1.4 Casusselectie .....	5
1.5 Opzet van het rapport.....	6
<b>2   Europese controle in de Tweede Kamer .....</b>	<b>7</b>
2.1 Achtergrond .....	7
2.2 Procedure voor de gele kaart en de politieke dialoog .....	11
2.3 Effecten .....	12
2.4 Voorwaarden.....	12
2.5 Samenwerking.....	13
<b>3   Thematische analyse .....</b>	<b>14</b>
3.1 Instrumenten.....	14
3.2 Procedures en functioneren in de praktijk.....	16
3.3 Gebruik van EWS en politieke dialoog .....	17
3.4 Effecten .....	19
3.5 Voorwaarden.....	21
3.6 Intraparlementaire samenwerking .....	24
3.7 Interparlementaire samenwerking .....	25
3.8 Samenwerking met de Europese instellingen .....	27
<b>4   Conclusie en aanbevelingen.....</b>	<b>31</b>
Aanbeveling 1: Een geïntegreerde maar selectieve benadering .....	32
Aanbeveling 2: Hervorming van het EWS .....	34
Aanbeveling 3: Interparlementaire samenwerking .....	34
<b>Bijlage 1   Lijst van respondenten .....</b>	<b>36</b>
Landenexperts.....	36
Respondenten .....	36
<b>Bijlage 2   Patronen in het gebruik van de EU-instrumenten .....</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 3   Lijst van afkortingen .....</b>	<b>42</b>

# 1 | Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Europese integratie oefent grote invloed uit op nationale beleidsvorming, zowel via wetgeving als niet-bindende maatregelen zoals aanbevelingen.<sup>3</sup> In reactie op dit proces van Europeanisering hebben nationale parlementen gaandeweg hun positie in het Europees besluitvormingsproces verstevigd. In eerste instantie richtten zij zich in dit kader op *indirecte* instrumenten, gericht op controle van de positie van de nationale regering in Europese besluitvorming. Het Verdrag van Lissabon heeft met het zogeheten *Early Warning System* (EWS) nationale parlementen een eigenstandige rol in het Europese besluitvormingsproces gegeven.

Het EWS, ook bekend als de “gele kaartprocedure”, kent nationale parlementen een instrumentarium toe om vast te stellen of Commissievoorstellen in lijn zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Nationale parlementen kunnen binnen acht weken na publicatie van een wetsvoorstel een gemotiveerd advies over subsidiariteit naar de Europese Commissie sturen. Als minstens een derde van de nationale parlementen een negatief advies uitbrengt (een vierde als het wetsvoorstel betrekking heeft op het gebied van Vrijheid, Veiligheid en Justitie), resulteert dit in een “gele kaart”. Een gele kaart noopt de Commissie tot heroverweging van een voorstel. Als de Commissie besluit om een voorstel te handhaven nadat een meerderheid van de nationale parlementen een negatief gemotiveerd advies heeft uitgebracht, moet zij dit besluit met redenen omkleden. In dat geval kunnen het Europees Parlement en de Raad het voorstel onafhankelijk van elkaar afwijzen (een “oranje kaart”). Hiernaast heeft toenmalig Commissiepresident Barroso in 2006 het niet-bindende instrument van de politieke dialoog ingevoerd. Dit instrument verschaft nationale parlementen de mogelijkheid om een oordeel te vellen over Commissievoorstellen op andere punten dan het subsidiariteitsbeginsel.<sup>4</sup>

In reactie op het Verdrag van Lissabon hebben nationale parlementen nieuwe procedures ontwikkeld om het instrumentarium in de praktijk te kunnen brengen.<sup>5</sup> Enerzijds zijn deze procedures bedoeld om de noodzakelijke stappen te zetten om tot een gemotiveerd advies te komen. Anderzijds hebben parlementen, zowel gezamenlijk als individueel, procedures voor interparlementaire samenwerking ontwikkeld.

## 1.2 Analytisch kader van de studie

Deze studie, uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer<sup>6</sup>, richt zich op het functioneren en de effecten van de instrumenten en procedures die nationale parlementen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon hebben ingevoerd om hun controle op Europese besluitvorming te vergroten. Dit evaluatieonderzoek heeft als doel aanbevelingen te formuleren voor de Tweede Kamer, met het oog op het verbeteren van het functioneren en de effectiviteit van de nieuwe instrumenten. Met het oog hierop worden de volgende elementen van nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming geanalyseerd:

- De parlementaire *instrumenten* die zijn ingevoerd naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon. Deze kunnen *indirect* – gericht op de nationale regering – of *direct* van aard zijn – gericht op de Europese instellingen.
- Parlementaire *procedures* voor het EWS. Aandacht wordt besteed aan de rol van de vakcommissies, de plenaire vergadering en de regering;
- Het *functioneren* van de nationale procedures voor het EWS in de praktijk, inclusief de visie op het subsidiariteitsbeginsel, zoals gepercipieerd door de respondenten.
- Het eigenlijke *gebruik* van de procedures in kwantitatieve termen;
- De gewenste en gepercipieerde effecten van het EWS en de politieke dialoog;
- De *voorwaarden* voor het uitbrengen van gemotiveerde adviezen door nationale parlementen;
- *Interparlementaire samenwerking*, als een cruciale voorwaarde voor het komen tot een gele kaart;
- *Samenwerking met Europese instellingen*, als een cruciale voorwaarde voor daadwerkelijke invloed op het besluitvormingsproces.

### Verwachte effecten

Ian Cooper<sup>7</sup> onderscheidt drie mogelijke directe effecten van het EWS: invloed op wetgeving, een directere band tussen de EU en de burger en meer publiek debat over Europese aangelegenheden. Hiernaast treden mogelijk neveneffecten op, zoals meer bewustzijn van Europese aangelegenheden in het parlement, een betere toetsing van Europese wetgevingsvoorstellen op andere aspecten dan subsidiariteit en een sterkere beïnvloeding van de Europese besluitvorming via andere kanalen, voornamelijk via de positie van de regering in de Raad. Deze verwachte effecten zijn weergegeven in Tabel 1.

**Tabel 1** | Overzicht van verwachte effecten van het EWS

Directe effecten	<i>Wetgevingsfunctie</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Invloed op wetgeving</li> </ul> <i>Vertegenwoordigingsfunctie</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directere band tussen Europa en de burgers</li> </ul> <i>Debatfunctie</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer politiek debat over Europese aangelegenheden</li> </ul>
Indirecte effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groter bewustzijn van Europese aangelegenheden op nationaal niveau</li> <li>• Betere toetsing van EU-voorstellen op andere aspecten dan subsidiariteit</li> <li>• Invloed op de nationale onderhandelingspositie in de Raad</li> </ul>

### Voorwaarden

Dit onderzoek baseert zich op drie theoretische benaderingen van parlementaire controle, waaruit voorwaarden kunnen worden afgeleid voor het gebruik van het EWS. Volgens de *constitutionele of delegatiebenadering*<sup>8</sup>, ten eerste, zijn de voorwaarden voor parlementaire controle vooral apolitiek: bewustzijn, kennis van het bestaan en functioneren van de instrumenten en de capaciteit van parlementariërs en hun medewerkers.<sup>9</sup> Uit eerder onderzoek bleek reeds het belang van kennis van het EWS en capaciteit om tot een gemotiveerd advies te komen.<sup>10</sup> Daarnaast lijkt de complexiteit van de procedure van de gele kaartprocedure een belangrijke rol te spelen: procedures waarin meerdere spelers een rol spelen worden naar verwachting minder frequent gebruikt. In systemen waarin gemotiveerde adviezen plenair bekrachtigd moeten worden, zal het lastiger zijn om tijdig een gemotiveerd advies uit te brengen. Gedecentraliseerde systemen geven het gebruik van de subsidiariteitstoets waarschijnlijk een impuls, omdat de werklast kan worden gedeeld. Een uitgebreid recht op informatie vergroot naar verwachting het gebruik van de subsidiariteitstoets, omdat dit beter inzicht geeft in de vaak zeer ingewikkelde Commissievoorstellen. Tot slot beargumenteren Christiansen et al. dat de aanwezigheid van een sterk parlementair mandaat kan leiden tot minder belangstelling voor het EWS, aangezien dit een krachtig alternatief is voor het uitoefenen van controle.<sup>11</sup>

Volgens de *culturele benadering*<sup>12</sup>, ten tweede, zijn de voorwaarden voor het gebruik van parlementaire instrumenten gelegen in parlementaire tradities, die samenhangen met roloppvattingen van parlementariërs.<sup>13</sup> Een centrale gedachte binnen deze benadering is dat deze roloppvattingen nauw gelieerd zijn aan de algemene opvatting over de functie van een

parlement vis-à-vis de regering. In veel politieke systemen lopen de belangrijkste breuklijnen tussen de coalitie en oppositiepartijen en niet tussen het parlement en de regering.<sup>14</sup> Met betrekking tot Europese aangelegenheden heeft Auel deze benadering gebruikt om te verklaren waarom coalitiefracties in de Duitse *Bundestag* vrij inactief zijn als het gaat om controle op de Duitse regering – actief gebruik van de mogelijkheden past niet bij het monistische systeem.<sup>15</sup> Tot slot zouden rolopvattingen verband kunnen houden met de algemene houding van de burger tegenover het Europese integratieproces.<sup>16</sup>

Voornoemde voorwaarden betreffen vooral structurele kenmerken van parlementen. De *onderhandelingsbenadering*, daarentegen, hanteert een “micro”-perspectief. Volgens deze benadering is effectieve controle met name een afgeleiden van de inhoudelijke aspecten van een wetsvoorstel en het politieke belang van een dossier.<sup>17</sup> Zowel media-aandacht als signalen van belangengroepen kunnen dit belang doen toenemen, om zo de politieke kosten-batenanalyse van parlementariërs te beïnvloeden.<sup>18</sup> Hoewel deze voorwaarden tot nu toe niet uitgebreid zijn getoetst, suggereert een eerste empirische studie dat het politieke belang van wetsvoorstellen een belangrijke impuls is voor het uitbrengen van een gemotiveerd advies.<sup>19</sup>

Deze drie theoretische benaderingen van parlementaire controle zijn ook relevant voor het analyseren van de totstandkoming van gele kaarten. De drempel voor een gele kaart kan immers alleen worden bereikt als genoeg parlementen “positief” scoren op de voorwaarden die nodig zijn voor het gebruik van de subsidiariteitstoets. Hiernaast heeft eerder onderzoek aangetoond dat interparlementaire samenwerking cruciaal is voor het bereiken van de gele kaart.<sup>20</sup> In het licht van de drie theoretische perspectieven is de verwachting dat interparlementaire samenwerking plaats zal vinden tussen *like-minded* parlementen, i.e. parlementen met een vergelijkbare rolopvatting ten aanzien van het EWS, voldoende capaciteit om een subsidiariteitstoets uit te voeren en met een meerderheid van nationale politieke fracties die een kosten-batenanalyse maken in het voordeel van een gemotiveerd advies. Tot slot kan intraparlementaire samenwerking in een tweekamerstelsel van belang zijn voor het bereiken van een gele kaart.

Een derde groep van voorwaarden heeft betrekking op de invloed van het EWS op de uitkomst van het Europese wetgevingsproces. Als we de gemotiveerde adviezen en gele kaarten zien als een van de inbrengen in het complexe Europese besluitvormingsproces, lijkt samenwerking met de Europese instellingen een cruciale voorwaarde om de uitkomst van het wetgevingsproces daadwerkelijk te beïnvloeden.

### 1.3 Aanpak

Het onderzoek bestond uit vijf fasen:

1. Een *verkennende analyse* van de situatie in het Nederlandse parlement, voornamelijk de Tweede Kamer, bestaande uit interviews met dertien politieke en ambtelijke sleutelpersonen.
2. Een analyse van de *feiten* over parlementaire controle “post-Lissabon”, op basis van analyse van eerdere wetenschappelijke en officiële rapporten, met een focus op instrumenten, procedures, gebruik en voorwaarden.
3. Analyse van de *ervaringen* met de instrumenten in *negen parlementen*. Centrale variabelen in deze fase waren de voorwaarden, functioneren van de procedures en de effecten van de nieuwe instrumenten, *zoals gepercipieerd door onze respondenten*. Dataverzameling bestond uit interviews met parlementaire liaisons in Brussel en met leden en voorzitters van Commissies Europese Zaken en hun stafleden, afgenomen tijdens de COSAC-Voorzittersvergadering op 17 en 18 juli 2014 te Rome.
4. Analyse van de *ervaringen* binnen het *Europees Parlement en de Europese Commissie*, op basis van negen *interviews* in Brussel.
5. Drie *case studies*, gericht op de ervaringen met het nieuwe instrumentarium.

### 1.4 Casusselectie

De selectie van de parlementen voor fasen drie en vijf is gebaseerd op de volgende overwegingen. Als eerste stap zijn vijf parlementen gekozen met innovatieve instrumenten voor controle op Europese besluitvorming (Oostenrijk, België, Griekenland, Italië en Estland).<sup>21</sup> Vervolgens zijn vier parlementen geselecteerd met relatief sterke instrumenten voor Europese aangelegenheden, maar verschillend mate van gebruik van het EWS: Zweden (frequent gebruik), Finland en Duitsland (tamelijk inactief) en Polen (tussenpositie).<sup>22</sup> Uit iedere groep hebben we een parlement geselecteerd voor een diepgaande analyse:

- a) De Oostenrijkse *Nationalrat* en *Bundesrat*: een bicameraal parlement met verschillende innovatieve instrumenten;
- b) De Duitse *Bundestag*: een lagerhuis met relatief sterke indirecte Europese controle-instrumenten gecombineerd met gering gebruik van het EWS;<sup>23</sup>
- c) De Zweedse *Riksdag*: een parlement met relatief sterke indirecte Europese controle-instrumenten gecombineerd met frequent gebruik van het EWS.

## **1.5 Opzet van het rapport**

In dit rapport komt allereerst het systeem voor controle op Europese besluitvorming in de Tweede Kamer aan bod. Hierna volgt een thematische analyse van de analytische elementen: nationale instrumenten voor controle op Europese aangelegenheden, het EWS en de politieke dialoog in het bijzonder, hun functioneren in de praktijk, alsmede het gebruik van deze instrumenten. De analyse richt zich vervolgens op de effecten en de voorwaarden voor gebruik van de nieuwe instrumenten, waaronder interparlementaire samenwerking en samenwerking met de Europese instellingen. Hoofdstuk 4 geeft een conclusie, gevolgd door drie sets van aanbevelingen aan de Tweede Kamer.

## 2 | Europese controle in de Tweede Kamer

### 2.1 Achtergrond

Het 'nee' tegen het voorstel voor een Europese Grondwet in 2005 heeft het geleidelijke proces van het versterken van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij Europese besluitvorming versterkt. De Kamer heeft als ambitie 'Bovenop Europa' te zitten en 'Voorop in Europa' te lopen.<sup>24</sup> Een kernprincipe hierbij is dat EU-wetgeving moet worden behandeld als nationale wetgeving. De controle op Europese besluitvorming in de Tweede Kamer is dan ook belegd bij de vakcommissies: zij zijn verantwoordelijk voor de behandeling van Europese wetsvoorstellen. Weinig parlementen hebben een systeem met zo'n sterke betrokkenheid van vakcommissies als de Tweede Kamer.<sup>25</sup>

Sinds de jaren 1990 stuurt de Nederlandse regering haar beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen, genaamd *BNC-fiches*, naar het parlement. Deze documenten vatten het voorstel samen en geven de positie van de regering weer. Hoewel deze documenten in de jaren negentig de start waren voor parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming, is dit niet langer het geval: de Tweede Kamer neemt meer en meer eigen initiatief in het agenderen en bespreken van Europese besluitvorming.

Vandaag de dag is het startpunt voor controle de systematische *prioritering* van Commissievoorstellen op basis van het jaarlijks werkprogramma van de Commissie, zoals afgebeeld in de linker bovenhoek van figuur 1.<sup>26</sup> Sinds 2007 maken de vakcommissies een selectie van prioritaire dossiers die na publicatie in de commissie worden besproken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon stuurt de Europese Commissie al haar nieuwe voorstellen direct naar nationale parlementen, wat het eenvoudiger maakt voor de staf van de commissie voor Europese Zaken om de voorstellen die de Kamer prioritair heeft verklaard te volgen. Dit maakt de Tweede Kamer voor haar informatievoorziening minder afhankelijk van de regering.

Een tweede belangrijk instrument is het *reageren op consultatiedocumenten van de Commissie*, zoals groen- en witboeken. De Nederlandse regering hoort te reageren op deze documenten en haar reactie naar de Tweede Kamer te sturen. Soms stelt de Kamer op een



specifiek dossier een *rapporteur* aan, die een kamerbrede positie op de groen- of witboeken zal proberen te formuleren.<sup>27</sup> Dit kan gecombineerd worden met een zogenaamd *position paper*.

Een aantal aanvullende instrumenten kan worden ingezet nadat de Tweede Kamer een Commissievoorstel heeft ontvangen. Alle Commissievoorstellen die voortvloeien uit de afgesproken prioriteitenlijst worden prioritair verklaard, waarna zij automatisch op de agenda van de procedurevergadering worden geplaatst. Daarnaast kunnen Commissievoorstellen die niet uit het werkprogramma voortvloeien worden geagendeerd na politiek initiatief of ambtelijk advies. De EU-staf schrijft een memo (*stafnotitie*) voor de behandeling van het voorstel, inclusief suggesties voor in te zetten instrumenten. In 2013 heeft de EU-staf 118 van zulke notities opgesteld. De vakcommissie besluit over het vervolg in een procedurevergadering, waarna het voorstel kan worden besproken in een regulier Algemeen Overleg (AO).

Een kernprincipe van het Nederlandse systeem is dat EU-voorstellen en documenten worden behandeld als nationale wetgeving.<sup>28</sup> Dit betekent dat reguliere parlementaire instrumenten als rondetafelgesprekken met experts en technische *briefings* door de Europese Commissie of het ministerie kunnen worden ingezet. Door de jaren heen is het aantal bijeenkomsten met staf van de Europese instellingen of Europese agentschappen aanzienlijk toegenomen, tot een jaarlijks gemiddelde van tien.<sup>29</sup> Een ander instrument is het gebruik van (video)conferenties met Europese instellingen of andere nationale parlementen. Het aantal gelegenheden waarbij Commissarissen uitgenodigd werden door de Kamer is gestaag toegenomen.<sup>30</sup>

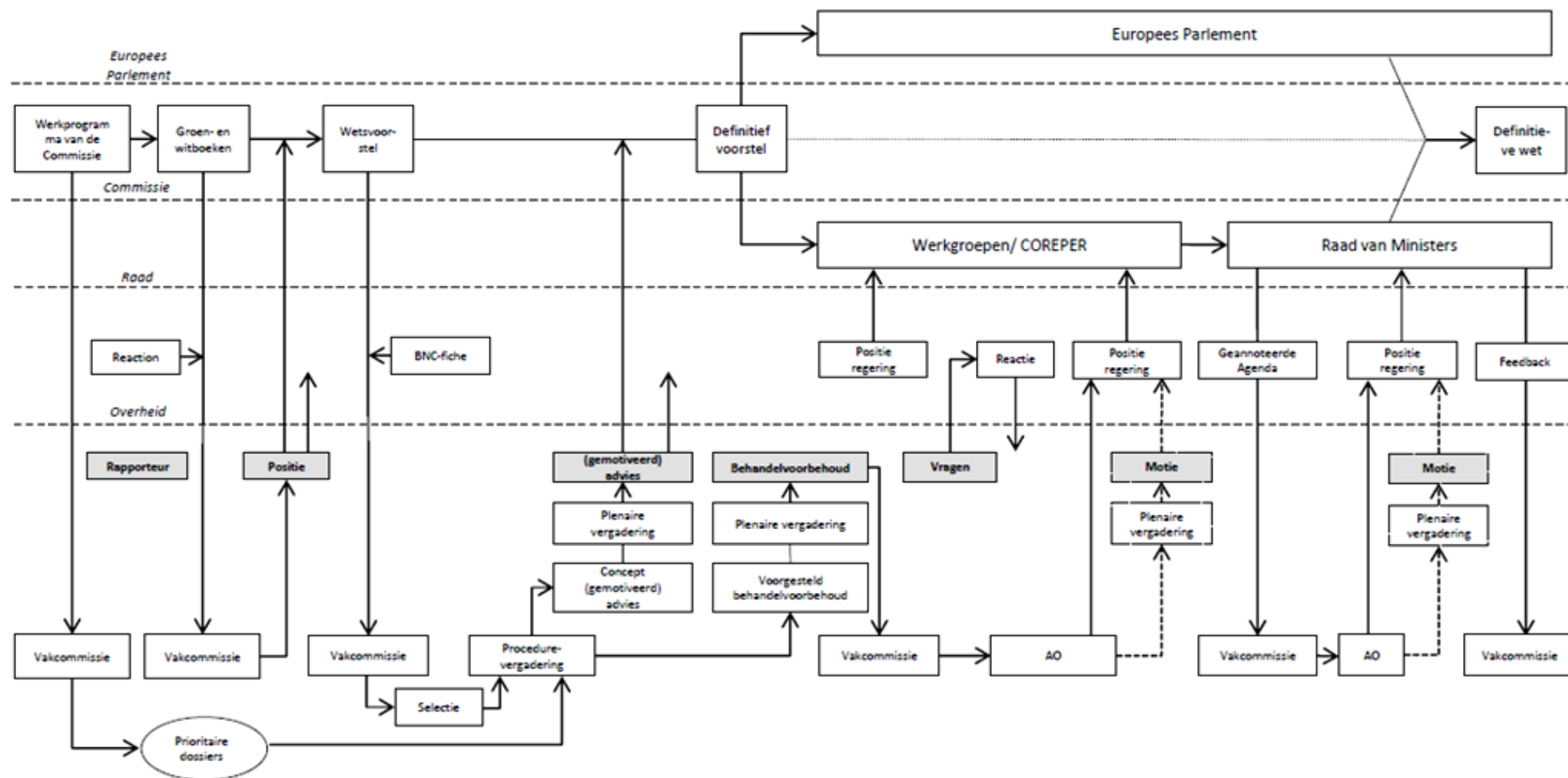
De Kamer kan ook moties en schriftelijke vragen gebruiken voor controle op Europese besluitvorming. Een andere belangrijke mogelijkheid is het houden van een AO met de betrokken minister. Traditioneel gebeurt dit voor de vergadering van de relevante Raad van Ministers in Brussel. Ter voorbereiding stuurt de minister zijn/haar positie voor de aankomende Raadsvergadering (*geannoteerde agenda*) naar de Kamer. Hoewel AO's formeel geen mandaterend karakter hebben, kan een AO een vervolg krijgen in een plenaire vergadering van de Kamer waarin moties kunnen worden aangenomen. In 2012 werden 63 AO's<sup>31</sup> gehouden; in 2013 68. Daarnaast rapporteren ministers normaal gesproken ook na Raadsvergaderingen.

Na ratificatie van het Verdrag van Lissabon heeft het Nederlandse parlement het instrumentarium uitgebreid met twee nieuwe instrumenten (zie figuur 1): het

behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Het *behandelvoorbehoud* is een instrument dat als doel heeft om de informatievoorziening door de regering over Raadsvergaderingen te structureren. Het is geen mandaat, hoewel fracties in AO's over een Raadsvergadering inhoudelijke vragen kunnen stellen en moties mogen indienen. De subsidiariteitstoets implementeert het EWS.

Tot slot heeft het Nederlandse parlement om zijn controle op Europese zaken te versterken zijn recht op informatie versterkt door toegang te eisen tot de Extranet databank, waarin Raadsdocumenten zijn opgenomen. Echter, Extranet wordt niet veelvuldig gebruikt door Kamerleden, die nog altijd aanlopen tegen een tekort aan informatie, met name over de vroege fasen van besluitvorming in de Raad. Mede om deze reden heeft de Tweede Kamer geëxperimenteerd met het instrument van een rapporteur op EU-voorstellen, nadat de Commissie de gele kaart op het Europees Openbaar Ministerie (EOM) naast zich neer had gelegd. De Tweede Kamer is voornemens dit instrument in de toekomst vaker in te zetten.<sup>32</sup>

**Figuur 1** | Instrumenten voor controle op Europese zaken in de Tweede Kamer



## 2.2 Procedure voor de gele kaart en de politieke dialoog

Het systeem van prioritering vormt de basis voor de beslissing om al dan niet een subsidiariteitstoets uit te voeren. Binnen acht weken na publicatie van een Commissievoorstel kan het parlement besluiten om een subsidiariteitstoets uit te voeren om te controleren of het voorstel inderdaad op het Europese niveau geïnitieerd moet worden. In lijn met de decentrale organisatie van Europese zaken wordt dit besloten door de betrokken vakcommissie. Indien wordt besloten een subsidiariteitstoets uit te voeren geven de fracties hun inbreng meestal via een e-mailprocedure. Deze inbreng wordt vervolgens samengevat door een EU-adviseur. In samenwerking met de relevante commissiegriffier stelt deze adviseur vast wat de meerderheidspositie is. In het geval van een positief oordeel over subsidiariteit eindigt de procedure. In het geval van een negatief oordeel stellen de EU-adviseur en de griffier een concept-gemotiveerd advies op, dat vervolgens ter stemming naar de plenaire vergadering wordt doorgeleid. Intussen neemt de EU-adviseur via de liaison contact op met andere parlementen om te inventariseren of er steun is voor de kamerpositie. Als het advies wordt aangenomen door de plenaire vergadering, wordt de brief naar de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de Nederlandse regering gestuurd.

De meeste respondenten vinden het Europese controle-instrumentarium van de Tweede Kamer toereikend. De Tweede Kamer gebruikt de subsidiariteitstoets relatief actief en produceert een stabiel aantal gemotiveerde adviezen en behandelvoorbehouden. In de periode 2010-2013 bracht de Kamer vijftien behandelvoorbehouden uit, naast veertien gemotiveerde adviezen gebaseerd op achttien subsidiariteitstoetsen. De Kamer heeft de ambitie een pionier te zijn op het vlak van het EWS (interview), zoals ook naar voren komt uit een recent ambitieus strategisch document.<sup>33</sup> Hierin staan verscheidene suggesties voor verbetering van het EWS, naast de aanbeveling om adviezen voortaan uitgebreider te motiveren:<sup>34</sup>

- Betere inhoudelijke reacties van de Europese Commissie;
- Verlenging van de *deadline* van acht naar twaalf weken;
- Verlaging van de drempel voor de gele kaart;
- Verbreding van de subsidiariteitstoets naar proportionaliteit en rechtsgrondslag.

## 2.3 Effecten

Het intrekken van Commissievoorstellen wordt door onze respondenten niet als het enige gewenste effect van het EWS gezien. Andere gewenste effecten zijn het afgeven van een signaal aan de kiezer dat de Kamer zijn belangen serieus neemt en dat Kamerleden verantwoordelijkheid nemen voor Europese besluitvorming. Er bestaat een algemeen gevoel van ontevredenheid over de effecten van de gele kaarten tot dusverre. Een respondent benadrukte tegelijkertijd dat het Verdrag van Lissabon pas vijf jaar in werking is: een fase die er vooral nog een van experimenteren is. Twee respondenten zagen het feit dat het mogelijk is gebleken om twee gele kaarten<sup>35</sup> te trekken juist als positief, gezien de aanvankelijk getemperde verwachtingen. Een belangrijk neveneffect betreft de indirecte doorwerking van adviezen, zoals geïllustreerd door het feit dat de Nederlandse minister de gele kaart op het EOM heeft gebruikt om de Nederlandse positie in de Raad te versterken. Een aanverwant neveneffect is volgens twee respondenten dat de regering zich door de subsidiariteitstoets bewuster is van de positie van de Kamer. Daarnaast observeerde een respondent als neveneffect dat binnen vakcommissies nu meer interesse uitgaat naar de inhoudelijke aspecten van een Europees dossier, voorbij subsidiariteit. Tot slot moet, op grond van het doel van een directere band tussen de EU en de burger en het publieke debat, worden vastgesteld dat subsidiariteitstoetsen zich meestal aan het publieke zicht onttrekken, omdat zij plaatsvinden via een e-mailprocedure. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Tweede Kamer actief communiceert over haar Europese werk, zowel via sociale als traditionele media.

## 2.4 Voorwaarden

De interviews hebben een aantal voorwaarden voor het gebruik van de subsidiariteitstoets in de Tweede Kamer aan het licht gebracht. *Capaciteit* op het ambtelijke niveau wordt niet als een kernprobleem gezien, hoewel de werkdruk als hoog wordt ervaren, mogelijk mede door de tamelijk ambitieuze houding van de ondersteuning van de commissie Europese Zaken. De werkdruk, zoals ervaren door de vakcommissiestaven, wordt door sommigen als probleem beschouwd. Op politiek niveau worstelen kleinere fracties met een gebrek aan capaciteit om zich in te zetten op Europese onderwerpen. De relatief kleine Tweede Kamer, met vijftien fracties, kan inderdaad moeilijk vergeleken worden met grotere en minder gefragmenteerde parlementen als de Duitse *Bundestag*.

*Bewustzijn en kennis* van de beschikbare instrumenten lijken laag te zijn onder de Kamerleden en de staf in de vakcommissies. Dit wordt gecompenseerd door de sleutelrol van

de EU-staf, die Kamerleden probeert te activeren. Volgens enkele respondenten speelt de EU-staf een tamelijk invloedrijke rol door het gebruik van controle-instrumenten te suggereren en te stimuleren. De algemene opvatting onder de respondenten is echter dat de keuze om een instrument voor controle op Europese zaken te gebruiken uiteindelijk politiek van aard is.

Met betrekking tot *rolopvattingen* dicht de Tweede Kamer zichzelf een sleutelrol tussen de Europese Unie en de Nederlandse burger toe. Deze rolopvatting, uiteengezet in een aantal specifiekere actiepunten, is bijna unaniem aangenomen in de Tweede Kamer.<sup>36</sup> Echter, daadwerkelijke activiteit lijkt te variëren tussen de fracties. Vooral fracties die kritischer zijn over verdere Europese integratie hebben een groot belang bij controle op Europese zaken.<sup>37</sup> Volgens verschillende respondenten is het gebruik van de subsidiariteitstoets uiteindelijk een kosten-batenanalyse door Kamerleden; een cruciale voorwaarde voor het gebruik van de controle-instrumenten is de aanwezigheid van een trekker: een Kamerlid dat het initiatief neemt. In de woorden van een respondent, is dit ‘vooral een zaak van interesse, passie en *ownership* en intrinsieke belangen die op het spel staan’.

## 2.5 Samenwerking

De Tweede Kamer heeft verscheidene initiatieven genomen ter verbetering van de interparlementaire samenwerking, als cruciale voorwaarde voor het realiseren van meer gele kaarten, zoals een adressenlijst, een bijeenkomst met griffiers Europese Zaken, een voorstel om *ad hoc* bijeenkomsten tussen groepen parlementen over een bepaald politiek thema te organiseren en het idee om inhoudelijke argumenten op andere aspecten dan subsidiariteit uit te wisselen.<sup>38</sup>

Er bestaat geen systematische samenwerking met de Eerste Kamer omtrent de subsidiariteitstoets. De respondenten beschouwen dit niet als een probleem, aangezien de samenwerking op ambtelijk niveau goed functioneert. In ongeveer de helft van de gevallen worden gemotiveerde adviezen door beide kamers aangenomen.

Vanuit het oogpunt van de Tweede Kamer kan de samenwerking met de Europese instellingen worden versterkt, aangezien dit een belangrijke manier kan zijn om de effecten van gemotiveerde adviezen en gele kaarten te verbeteren. De conferenties die door het EP worden georganiseerd bieden volgens de respondenten te weinig mogelijkheden voor interactie. Contacten met Europarlementariërs zijn vrij gelimiteerd en ad hoc. Contacten met de Commissie kunnen ook worden verbeterd.

## 3 | Thematische analyse

Dit hoofdstuk geeft een thematische samenvatting van de inzichten uit de feitelijke analyse, de interviews binnen nationale parlementen en Europese instellingen en de drie *case studies*.

### 3.1 Instrumenten

COSAC-*enquêtes* onderstrepen het relatieve belang van *indirecte* controle-instrumenten voor Europese aangelegenheden: 92% van de parlementen/kamers vindt het instrueren en controleren van de regering met betrekking op Raadsonderhandelingen het belangrijkste aspect van parlementaire controle op Europese aangelegenheden.<sup>39</sup>

De studie van de negen parlementen, inclusief de drie *case studies*, wijst op vier populaire indirecte instrumenten voor controle: het recht op informatie, instructies voor Raadsvergaderingen, vervolg op Raadsvergaderingen en rapporteurs. De Tweede Kamer zou op verschillende manieren van deze instrumenten kunnen leren.

Ten eerste maakten de interviews duidelijk dat parlementen verschillende informatierechten hebben. Naast de reguliere informatiestroom tussen regering en parlement, meestal door middel van memoranda van de regering over Commissievoorstellen, kunnen sommige parlementen de regering verplichten om aanvullende informatie te verschaffen. In Finland kan de regering welke informatie dan ook met betrekking op de EU, aan het parlement sturen. Ze is verplicht om dit te doen als het *Grand Committee* hierom vraagt. Dit betreft ook Europese aangelegenheden die officieel niet tot de bevoegdheid van het parlement behoren, zoals Commissievoorstellen die niet tot wetgeving strekken. In Finland zijn zo flexibele werkafspraken over het delen van informatie ontstaan. In Zweden kan de vakcommissie de regering verplichten om informatie te verschaffen over Europese besluitvorming.<sup>40</sup>

Verscheidene parlementen krijgen structureel meer informatie over onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie dan de Tweede Kamer. De Italiaanse *Camera dei Deputati* heeft onlangs bedongen dat de Italiaanse Permanente Vertegenwoordiging de parlementaire liaison moet voorzien van alle informatie over EU-onderhandelingen, zoals trilogie, notulen van vergaderingen van COREPER en Raadswerkgroepen en gedetailleerde documenten over de Italiaanse onderhandelingsinzet. De Duitse *Bundestag* heeft ook uitgebreide structurele

toegang tot documenten over onderhandelingen, inclusief documenten over ministeriële vergaderingen, COREPER en Raadswerkgroepen, alsmede de 'gecoördineerde instructies' voor de Duitse vertegenwoordiger bij COREPER en de rapporten van de Permanente Vertegenwoordiging.<sup>41</sup> Deze en andere informatie is beschikbaar in het elektronische informatiesysteem EuDox, voorzien van het oordeel van de regering (*doppeltes Überweisungsverfahren*). Andere parlementen ontvangen voornamelijk informatie via verslagen of briefings van de regering over Raadsvergaderingen (Zweden, Finland, België).<sup>42</sup> In Polen moet de regering de *Sejm* voorzien van alle schriftelijke informatie 'over de voortgang van EU-wetgevingsprocedures en informatie over de posities van Polen die genomen zijn gedurende deze procedures' en minstens tweemaal per jaar informeren over Poolse deelname aan EU-activiteiten.<sup>43</sup>

Ten tweede beschikken verscheidene parlementen over krachtigere *instrumenten ter instructie voor Raadsonderhandelingen* dan de Tweede Kamer. Juridisch bindende mandaten bestaan in Estland, Oostenrijk en Polen. Het Duitse, Finse en Zweedse parlement kennen het instrument van politiek bindende instructies, zoals in de Kamer. In België lijkt een informelere vorm van mandatering te bestaan. Over het algemeen worden deze indirecte instrumenten als zeer effectief voor het uitoefenen van invloed op EU-besluitvorming beschouwd.

Ten derde kennen Finland en Zweden een interessant instrument voor controle na onderhandelingsinstructies. Als een minister zich niet kan houden aan een instructie moet hij/zij terug naar het parlement. Hiervoor worden soms zelfs virtuele sessies belegd met het parlement.

Ten vierde benadrukten verschillende respondenten het belang van instrumenten om parlementariërs verantwoordelijk te maken voor Europese zaken. De Poolse *Sejm* kent een systeem van rapporteurs voor specifieke EU-wetsvoorstellen, terwijl in het Griekse parlement parlementariërs op een meer informele manier het voortouw kunnen nemen. De Poolse rapporteurs zijn parlementariërs uit de commissie Europese Zaken met interesse in het Commissievoorstel dat wordt getoetst. De rapporteur introduceert het document in de commissie Europese Zaken en bij andere parlementariërs. Indien een gemotiveerd advies wordt aangenomen, is het de taak van de rapporteur om het conceptadvies te schrijven. Zij/hij is ook verantwoordelijk voor het bijwonen van relevante interparlementaire bijeenkomsten. De rapporteur heeft echter geen mandaat van de commissie Europese Zaken, waardoor deze niet de positie van de hele Poolse *Sejm* kan vertolken, tenzij plenaire goedkeuring is afgegeven.



De Belgische Kamer kent een systeem van “Europromotors”. Iedere vakcommissie stelt een Europromotor aan onder haar leden, met als taak het volgen van Europese besluitvormingsprocessen die relevant zijn voor de commissie.<sup>44</sup> De gedachte is dat deze parlementariërs andere commissieleden kunnen stimuleren om Europese dossiers te behandelen. Bovendien is de Europromotor formeel verantwoordelijk voor het schrijven van gemotiveerde adviezen. Hoewel de resultaten van dit systeem nog niet duidelijk zijn, kan het de controle op Europese zaken in de dagelijkse werkzaamheden van het parlement versterken.<sup>45</sup>

Ondanks het grote belang dat wordt gehecht aan indirecte controle-instrumenten, vinden 20 van de 37 parlementen dat nationale parlementen ook directe democratische controle moeten uitoefenen op Europese besluitvorming. Het instrument van de subsidiariteitstoets is hiervoor iets populairder dan de politieke dialoog.<sup>46</sup> Hoewel de fase van besluitvorming het populairst is, proberen sommige parlementen ook consultatiedocumenten van de Commissie te toetsen. In Zweden is de toetsing van groen- en witboeken zelfs verplicht.<sup>47</sup> Zowel het Oostenrijkse en Zweedse parlement bundelen regelmatig verschillende instrumenten, om hun effectiviteit te vergroten.

### 3.2 Procedures en functioneren in de praktijk

Om het gebruik van het EWS en de politieke dialoog mogelijk te maken, hebben de meeste parlementen hun interne procedures aangepast.<sup>48</sup> Het belangrijkste verschil tussen parlementen betreft de *betrokken spelers*: in een aantal parlementen wordt de subsidiariteitstoets voornamelijk uitgevoerd door de commissie Europese Zaken, terwijl anderen parlementen een gedecentraliseerd systeem hebben dat wordt aangedreven door de vakcommissies (Zweden, de Tweede Kamer en Luxemburg). Een derde groep parlementen kent een gemengd systeem.<sup>49</sup> Een ander belangrijk verschil betreft de *rol van de plenaire vergadering*. Het Nederlandse systeem van plenaire instemming bestaat in zestien andere parlementen/kamers.<sup>50</sup>

Blijkens onze interviews hebben drie parlementen bewust complexe procedures ingevoerd om toepassing van het EWS nagenoeg onmogelijk te maken. In een parlement met uitgesproken pro-Europese houding zijn de vakcommissies bewust buiten de procedure gehouden, om zo het risico te verkleinen dat de toets wordt aangegrepen door sectorale belangengroepen.<sup>51</sup>

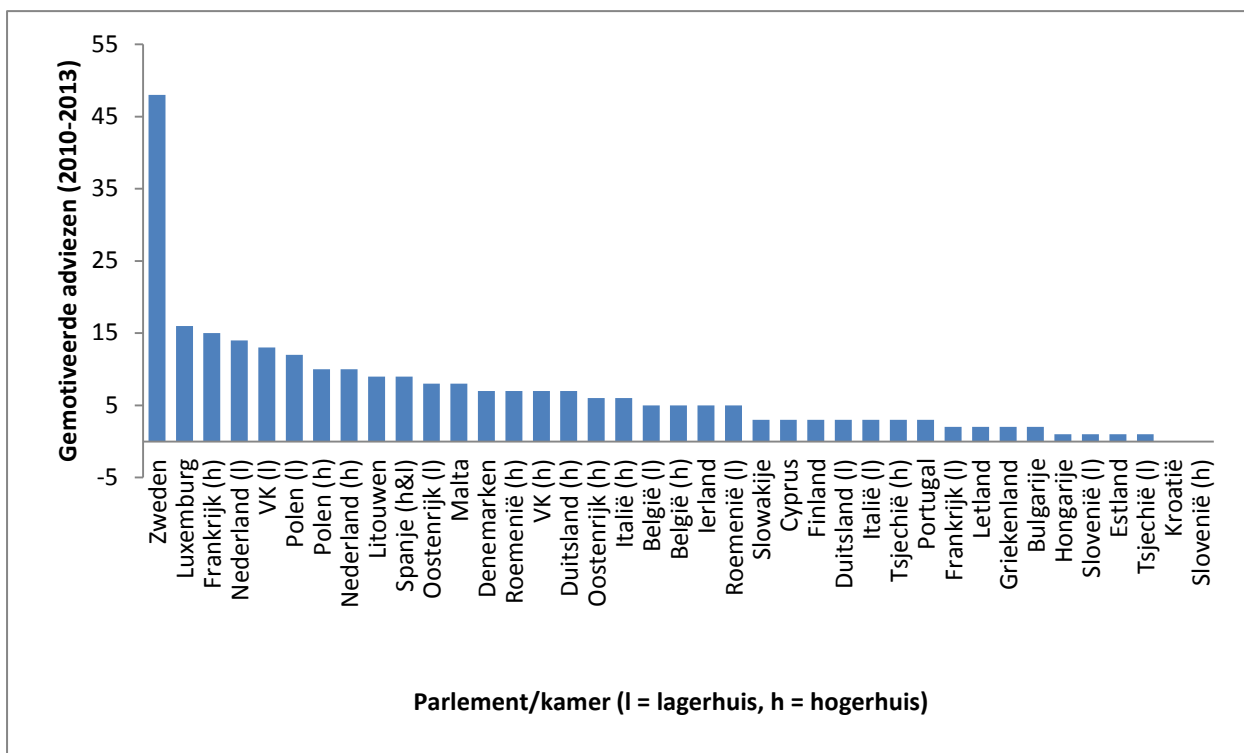
De vergelijking van de negen parlementen laat enkele cruciale gelijkenissen in de rol van de *ambtelijke ondersteuning* zien. Ambtelijke staf speelt meestal een sleutelrol in de selectie en prioritering van Commissievoorstellen en in het doen van aanbevelingen over het in te zetten instrumentarium, hoewel de uiteindelijke keuze politiek is.<sup>52</sup> In Oostenrijk wordt de selectie gemaakt door zowel ambtelijke als politieke staf. Nadat de ambtelijke staf een *voorselectie* heeft opgesteld, stellen politiek adviseurs een lijst van voorstellen samen die wordt geagendeerd bij de vakcommissie, die de definitieve beslissing neemt. Voor het overige hanteren de meeste parlementen dezelfde procedure voor de subsidiariteitstoets als voor de politieke dialoog. Sommige parlementen kennen geen gedetailleerde procedure voor de politieke dialoog (Zweden, Portugal, Oostenrijk en Ierland).<sup>53</sup>

Tot slot kwam uit de interviews naar voren dat de opvatting van het subsidiariteitsbeginsel vrij vergelijkbaar is. Hoewel beweerd wordt dat er verschillen in opvatting zijn,<sup>54</sup> zagen onze respondenten het subsidiariteitsbeginsel vooral als juridisch concept, dat wordt ingezet uit politieke overwegingen. Zelfs in parlementen met een relatief formalistische visie op het beginsel relateren politieke en juridische argumenten aan elkaar. Respondenten gaven echter aan dat subsidiariteit een problematisch concept is, vooral omdat het moeilijk te scheiden is van proportionaliteit.<sup>55</sup>

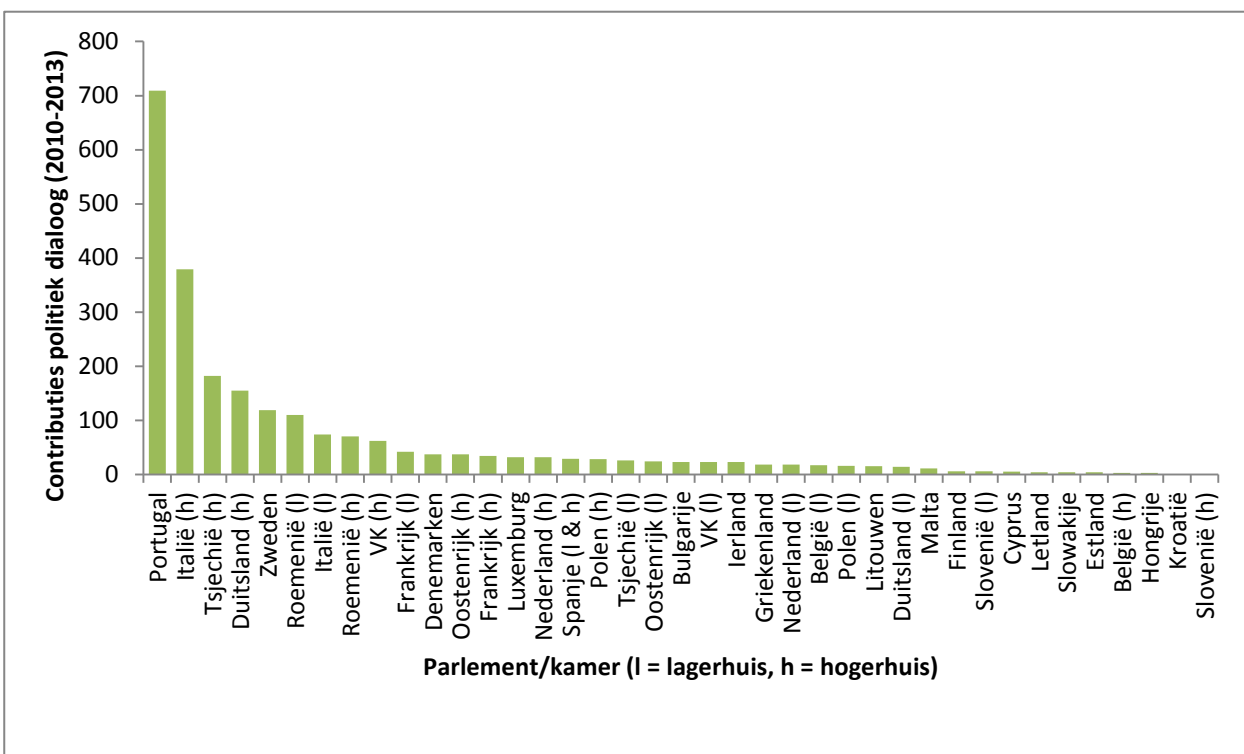
### **3.3 Gebruik van EWS en politieke dialoog**

Figuur 2 laat zien dat de mate van gebruik van het EWS en de politieke dialoog nogal verschilt tussen parlementen. Zweden is verreweg het actiefste parlement, met 48 adviezen in de periode 2010-2013. Zweden wordt gevolgd door Luxemburg (16), de Franse *Sénat* (15), de Tweede Kamer (14), het Britse *House of Commons* (13) en de Poolse *Sejm* (12). De minst actieve parlementen zijn die van Slovenië (beide kamers), het Tsjechische lagerhuis, Hongarije en Estland.

**Figuur 2** | Gemotiveerde adviezen per parlement/kamer (2010-2013)<sup>56</sup>



**Figuur 3** | Gebruik van de politieke dialoog per parlement/kamer (2010-2013)<sup>57</sup>



**Noot:** Zweden gebruikt de politieke dialoog *niet* actief. De Europese Commissie behandelt de reacties van het Zweedse parlement op groen- en witboeken echter als bijdragen onder de politieke dialoog.

De politieke dialoog, zoals afgebeeld in figuur 3, wordt veel vaker toegepast dan de subsidiariteitstoets. Portugal gebruikt dit instrument het vaakst, met meer dan 700 bijdragen tot 2013. Dit zou gerelateerd kunnen zijn aan het feit dat Portugal geen formele procedure voor de politieke dialoog kent. Tevens valt op dat verscheidene parlementen de politieke dialoog verkiezen boven het EWS, omdat de dialoog geen 'rem zet op Europese integratie'.<sup>58</sup> Andere parlementen, daarentegen, verkiezen duidelijk de subsidiariteitstoets boven het EWS. Een derde groep parlementen gebruikt geen van beide instrumenten frequent.

### 3.4 Effecten

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met sleutelpersonen, om informatie te verkrijgen over de gepercipieerde (neven)effecten van het EWS. De respondenten zijn pessimistisch over de invloed van het EWS op wetgeving, vooral omdat de reacties van de Commissie als traag en kwalitatief ondermaats worden gezien. Deze indruk wordt tot op zekere hoogte bevestigd door de interviews met vertegenwoordigers van de Europese instellingen. Afzonderlijke gemotiveerde adviezen worden als weinig invloedrijk beschouwd, aangezien ze slechts één factor zijn tussen de vele verschillende *inputs* op het Europees toneel met veel verschillende spelers. Het feit dat nationale parlementen vaak tegenstrijdige adviezen uitbrengen, draagt niet bij aan hun invloed.

Sommige respondenten binnen de nationale parlementen observeren een boemerangeffect van "te actief" gebruik van gemotiveerde adviezen. Dit zou de geloofwaardigheid van een parlement bij de Commissie en andere parlementen verminderen. Een liaison beschreef hoe de gemotiveerde adviezen van heel actieve parlementen niet serieus worden genomen bij het maken van de keuze om wel of niet mee te gaan met een gele kaart. Tegelijkertijd wezen Oostenrijkse en Finse respondenten op een neveneffect van *een inactieve opstelling*, namelijk dat de Commissie in het geval van een gele kaart de afwezigheid van een gemotiveerd advies als steun van dat individueel parlement opvatte.

Interviews binnen de Europese instellingen suggereerden dat persoonlijke contacten tussen nationale parlementariërs en de Commissie effectiever zijn dan het EWS. De Commissie waardeert tijdige betrokkenheid meer dan commentaar op wetgevingsvoorstellen in de laatste fase en adviseert parlementen dus om vroegtijdig *input* te geven. Sinds de ratificatie van het Verdrag van Lissabon lijken nationale parlementen echter meer aandacht te zijn gaan besteden aan voorgestelde wetgeving ten koste van groen- en witboeken.<sup>59/60</sup>

Daarnaast waren onze parlementaire respondenten over het algemeen teleurgesteld

over de reactie van de Europese Commissie, een discretionaire beslissing, op de twee gele kaarten.<sup>61</sup> Tot nu toe is gebleken dat een gele kaart niet automatisch leidt tot terugtrekking of wijziging van het voorstel. De Commissie lijkt primair georiënteerd op de Raad en het Europees Parlement: de politieke afweging of deze wetgevende instellingen een voorstel zullen steunen geeft richting aan de koers van de Commissie.<sup>62</sup>

Met betrekking tot de effecten in het Europees Parlement (EP) schetsen onze interviews ook geen positief beeld. Ondanks een uitgebreid systeem van informatievoorziening binnen het EP kunnen gemotiveerde adviezen en andere parlementaire bijdragen niet rekenen op veel aandacht van Europarlementariërs. Subsidiariteitsvragen zijn in het EP niet zo urgent als op het nationale niveau.<sup>63/64</sup> Volgens een parlementariër heeft het EWS de samenwerking tussen nationale parlementariërs en Europarlementariërs verslechterd, zelfs binnen politieke partijen. Dit beeld wordt bevestigd door interviews binnen de Europese instellingen. Hoewel de desinteresse in het EP waarschijnlijk gedeeltelijk gerelateerd is aan *information overload*, wordt ook een algemeen gevoel van rivaliteit met de nationale parlementen waargenomen. Niet alle Europarlementariërs waarderen de directe betrokkenheid van nationale parlementen in het EU-besluitvormingsproces.

Tegelijkertijd wordt dit beeld van algehele teleurstelling genuanceerd door diverse andere observaties. Volgens sommige respondenten in Brussel moeten nationale parlementen doorzetten als ze zich echt willen laten gelden. De algemene teneur is dat de nieuwe Commissie en het nieuwe Europees Parlement nationale parlementen serieuzer zullen nemen.<sup>65</sup> Bovendien suggereren de interviews met de Commissie dat het EWS het belang van subsidiariteit hier heeft verhoogd. De wetenschap dat nationale parlementen een voorstel kunnen verwerpen op grond van een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel heeft het bewustzijn van de Commissie versterkt dat wetgevingsinitiatieven vanuit dit oogpunt moeten worden beargumenteerd. De afgelopen jaren is een afname gesignaleerd van het aantal Commissievoorstellen dat volstaat met de constatering dat het “voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel”.<sup>66/67</sup>

De effecten van het EWS op het publieke debat en representatie lijken beperkt. De studie laat zien dat de procedure tot nu toe slechts in één lidstaat (Oostenrijk) tot meer *plenaire debatten* over Europese zaken heeft geleid. Verrassend genoeg heeft het actieve gebruik van de subsidiariteitstoets in Zweden parlementair debat juist minder noodzakelijk gemaakt, omdat problemen met het subsidiariteitsbeginsel nu eerder worden afgehandeld. Het effect van het EWS op de band tussen burger en Europa lijkt ook beperkt. Hoewel dit

inderdaad wordt gezien als een gewenst effect in verschillende parlementen, heeft de procedure tot nu toe maar zeer beperkt publieke interesse gewekt. Slechts in twee parlementen (Oostenrijk en Finland) bestaat de perceptie dat het EWS de aandacht voor Europa heeft vergroot.

Onze interviews in de negen parlementen wezen op verschillende *neveneffecten* van het EWS en de politieke dialoog op nationaal niveau. In vier van de negen parlementen heeft het EWS zagezegd geleid tot een *groter bewustzijn van Europese zaken* in het parlement. Een ander neveneffect genoemd door respondenten in een aantal parlementen is *betere beoordeling* van Commissievoorstellen op inhoudelijke aspecten, naast subsidiariteit (Oostenrijk, Estland, Griekenland).

De effecten van gemotiveerde adviezen op de positie van de regering in Raadsonderhandelingen zijn niet eenduidig. Volgens een van onze respondenten in Brussel hangt dit effect af van de kracht van de parlementaire controle op de regering.<sup>68</sup> Echter, gemotiveerde adviezen – hoewel gericht aan de Commissie – kunnen de nationale regering ook op andere wijze binden. In Oostenrijk zijn gemotiveerde adviezen bijvoorbeeld juridisch bindend voor de regering omdat zij worden gecombineerd met een mandaat. In Zweden is het effect indirect: het parlement legt gemotiveerde adviezen op tafel tijdens het overleg voorafgaand aan Raadsvergaderingen.

Tot slot zou in Oostenrijk een verassend institutioneel effect zijn opgetreden: het EWS zou de *raison d'être* van de Oostenrijkse *Bundesrat* hebben versterkt, aangezien zij een sleutelrol heeft ingenomen in de uitvoering van subsidiariteitstoetsen<sup>69</sup>.

### 3.5 Voorwaarden

Een analyse van kwantitatieve gegevens, zoals opgenomen in bijlage 2, en de kwalitatieve ervaringen in de parlementen heeft geen *one-size fits all* verklaring voor het gebruik van de nieuwe instrumenten opgeleverd. In de verschillende parlementen bestaan verschillende causale paden die leiden tot het (al dan niet) gebruiken van de instrumenten. Hoewel een uitgebreide uitleg van al deze paden niet mogelijk is binnen deze studie, kunnen we het volgende beeld schetsen.

Om te beginnen met de *delegatiebenadering*: respondenten in slechts twee van de negen parlementen benadrukten het belang van *bewustzijn* van de nieuwe instrumenten.<sup>70</sup> Bovendien laat onze feitelijke analyse zien dat *capaciteit* in termen van het aantal stafleden als zodanig niet noodzakelijk is voor het gebruik van de subsidiariteitstoets, hoewel verschillende

minder actieve parlementen in een COSAC-enquête aangaven te weinig middelen te hebben voor controle op Europese besluitvorming (waaronder Griekenland, Ierland en Estland).<sup>71</sup> Dit beeld werd bevestigd in de interviews. Capaciteitsproblemen werden onder meer genoemd in Estland, Griekenland, Finland en de Italiaanse *Camera dei Deputati*. In Zweden is het capaciteitsprobleem opgelost door de invoering van een gedecentraliseerd systeem, waardoor de werklast kan worden verdeeld over de vakcommissies. Een ander relevant inzicht is dat capaciteit niet per definitie een apolitieke voorwaarde is: in sommige parlementen, zoals in Finland, is een lage capaciteit voor Europese zaken gerelateerd aan de perceptie dat het parlement geen rol moet spelen in het EWS.<sup>72</sup>

Met betrekking tot de verschillende nationale procedures voor de subsidiariteitstoets zijn sommige parlementen met *gedecentraliseerde systemen* heel actief (Luxemburg, Tweede Kamer, Zweden). Tegelijkertijd is zo'n systeem geen noodzakelijke voorwaarde voor frequent gebruik van het EWS, zoals de Franse *Sénat*, het Britse *House of Commons* en de Poolse *Sejm* aantonen. Echter, over het algemeen zijn parlementen met heel complexe procedures met verschillende ambtelijke en politieke spelers ook het minst actief (bijvoorbeeld Duitsland, Portugal, België en Finland).

Zoals beschreven verschillen parlementen ten aanzien van de *rol van de plenaire vergadering* in de subsidiariteitstoets en de politieke dialoog.<sup>73</sup> Betrokkenheid van de plenaire vergadering heeft geen duidelijk effect op het aantal gemotiveerde adviezen dat wordt aangenomen door een parlement.

*Institutioneel sterke parlementen*, die beschikken over uitgebreide informatie en sterke controlemiddelen, zijn oververtegenwoordigd onder de actiefste parlementen.<sup>74</sup> Institutionele kracht is echter geen noodzakelijke voorwaarden voor veelvuldig gebruik: de Poolse *Sejm*, de Nederlandse Eerste Kamer, de Franse *Sénat* en het Britse *House of Commons* scoren gemiddeld op institutionele kracht (zie bijlage 2), maar maken frequent gebruik van het EWS. Omgekeerd zijn Denemarken, Duitsland (beide kamers), Estland, Finland en Litouwen relatief sterk, terwijl zij slechts weinig of gemiddeld vaak gemotiveerde adviezen uitbrengen.<sup>75</sup> Om het effect van institutionele kracht beter te begrijpen, moeten we dus een onderscheid maken naar de verschillende elementen, op basis van de interviews.

Het *recht op informatie*, om te beginnen, wordt door respondenten beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van het EWS. Zweden, Polen en Oostenrijk zijn tevreden over hun sterke informatiepositie en bevinden zich onder de actiefste parlementen. Duitsland en Finland vormen een interessante uitzondering: hun sterke informatiepositie

vertaalt zich niet in een actief gebruik van het EWS of de politieke dialoog.<sup>76</sup>

De studie van de negen parlementen bevestigt het beeld dat de aanwezigheid van *sterke instrumenten voor controle op de regering* geen duidelijk effect heeft op de frequentie waarin gemotiveerde adviezen worden uitgebracht. Hoewel verschillende parlementen juridisch of politiek bindende mandaten combineren met actief gebruik van het EWS (Zweden, Polen en Oostenrijk), gebruiken andere parlementen met sterke politieke mandaten het EWS nauwelijks (Finland en Duitsland).<sup>77</sup> Volgens sommigen leidt de beschikking over meer effectieve instrumenten voor indirecte controle op Europese zaken tot minder actief gebruik van het EWS. Dit is vooral een argument in Duitsland. Een andere belangrijke tendens is dat hogerhuizen actiever zijn in het gebruik van de politieke dialoog dan lagerhuizen. Dit zou kunnen komen doordat zij op meer afstand van de regering staan.<sup>78</sup>

De belangrijkste bevinding van de interviews betrof het belang van *parlementaire rolopvattingen*. Volgens verschillende respondenten in België, Estland, Duitsland, Italië en Polen vormt de positieve publieke opinie over Europese integratie een verklaring voor het betrekkelijk infrequente gebruik van de subsidiariteitstoets in deze parlementen. Poolse, Belgische en Italiaanse respondenten gaven aan het EWS vooral als een negatief instrument wordt gezien, in tegenstelling tot het positieve instrument van de politieke dialoog, dat soms zelfs wordt gebruikt om steun voor Europese integratie te laten blijken. Echter, deze voorwaarde kan niet goed statistisch worden onderbouwd: vertrouwen in de EU of steun voor EU-lidmaatschap hebben geen duidelijk effect op toepassing van de instrumenten.

Onder de Finse respondenten was de consensus dat *nationale parlementen geen onafhankelijke rol op Europees niveau* hebben. Dit verklaart de inactiviteit van het Finse parlement. Eenzelfde argument kan worden gemaakt voor Duitsland, waar de algemene opvatting is dat de regering onderhandelt in Brussel en het de rol van het parlement is om de regering te controleren. Echter, de invloed van deze parlementaire rolopvattingen kon niet verder worden gespecificeerd voor alle parlementen in de EU. De parlementen die worden gezien als “Europese spelers” door de OPAL groep<sup>79</sup> zijn niet altijd heel actief, zoals bijvoorbeeld geïllustreerd door het Tsjechische lagerhuis. Parlementen met een sterke en exclusieve focus op de nationale regering zijn weinig actief in het EWS en de politieke dialoog, met uitzondering van Polen.

Parlementaire rolopvattingen zijn zeer *casusspecifiek*. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren uit een vergelijking tussen Finland en Zweden. Net als in Finland is de consensus in de Zweedse *Riksdag* dat nationale parlementen geen onafhankelijke rol moeten spelen op het



Europese speelveld. In tegenstelling tot in Finland vertaalt deze opvatting zich in Zweden echter niet in inactiviteit, maar in veelvuldig gebruik van het EWS. Volgens onze respondenten is dit het gevolg van een algemeen plichtsgevoel jegens de wet: parlementariërs over de hele politieke breedte zien het als hun plicht om de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben te gebruiken – en als een verantwoordelijkheid jegens de kiezer.

Tot slot lieten de interviews zien dat de *onderhandelingsbenadering* inderdaad van belang is om het functioneren van het EWS te begrijpen. Respondenten uit de verschillende parlementen benadrukten het belang van een “trekker” die bereid is om tijd en energie te investeren in EU-controle. Dit kan een parlementariër zijn, maar ook een staflid of een externe belanghebbende. Soms is het zelfs de regering die een subsidiariteitstoets aanmoedigt, hetgeen relatief vaak voorkomt in parlementen die bij voorkeur geen gebruik maken van het EWS. De onderdelen van deze kosten-batenanalyse verschillen per parlement en casus, maar de belangrijkste parameter is het bestaan van *sterke voorkeuren op politiek belangrijke onderwerpen*. Andere overwegingen werken het toepassing van de subsidiariteitstoets juist tegen. Meerdere respondenten legden uit dat de toegevoegde waarde van het EWS laag is, omdat kiezers “Europa” niet belangrijk vinden. Verdeeldheid binnen de coalitie vermindert de aantrekkelijkheid van de subsidiariteitstoets ook. De positie van de regering heeft een belangrijke invloed op de activiteit van parlementen op specifieke dossiers. Tot slot, hoewel sommige respondenten meldden dat de teleurstellende reactie van de Commissie tot dusverre het gebruik van het EWS ontmoedigt, signaleerden andere respondenten juist dat dit parlementariërs aanspoort om actiever te worden.

### **3.6 Intraparlementaire samenwerking**

Samenwerking tussen de twee kamers van een parlement kan worden gezien als een manier om de kans op een gele kaart te vergroten. Echter, onze feitelijke analyse heeft geen expliciete *best practices* voor institutionele intraparlementaire samenwerking opgeleverd. De meeste tweekamerstelsels hanteren verschillende procedures in de twee kamers voor het uitvoeren van de subsidiariteitstoets. Samenwerking is meestal niet-bindend en informeel, met uitzondering van het Spaanse en Ierse parlement. Deze parlementen kennen formele instrumenten voor de samenwerking tussen de kamers.

In Oostenrijk delen beide kamers hun ambtelijke ondersteuning. Dit leidt echter niet automatisch tot meer samenwerking. Het is opvallend dat beide kamers slechts een maal een gemotiveerd advies hebben uitgebracht op hetzelfde dossier (tot 2012). Volgens Miklin komt

dit door de verschillende prioriteiten die de twee kamers aan controle op Europese zaken toekennen en ook door conflicterende agenda's, wat het moeilijk maakt om een vergadering te organiseren binnen de *deadline* van acht weken.<sup>80</sup>

De situatie is ook complex in federale parlementen waar regionale parlementen competenties hebben onder het EWS, zoals in Oostenrijk, België en Spanje. Vooral in België is de verdeling van taken tussen de regionale en het nationale parlement niet altijd duidelijk, hetgeen kan leiden tot een vertraging in de procedure.<sup>81</sup> De interviews die we in tweekamerstelsels hebben gehouden wijzen op het belang van informele uitwisseling van informatie, zoals ook gebeurt in het Nederlandse parlement.

### 3.7 Interparlementaire samenwerking

Samenwerking tussen nationale parlementen, in de zin van het uitwisselen van argumenten en het creëren van draagvlak, is cruciaal voor een effectief gebruik van het EWS.<sup>82</sup> Interparlementaire samenwerking verloopt via verschillende kanalen, zowel politiek als ambtelijk. Hieronder introduceren we de belangrijkste kanalen zoals genoemd door de respondenten: COSAC-vergaderingen, liaisons in Brussel en IPEX.

Het belangrijkste forum voor interparlementaire samenwerking is de Conferentie van Parlementaire Commissies voor Europese Zaken van de Parlementen in de Europese Unie (COSAC).<sup>83</sup> COSAC-bijeenkomsten vinden tweemaal per jaar plaats. Ze worden georganiseerd en voorgezeten door het parlement van de lidstaat dat het voorzitterschap bekleedt.<sup>84</sup> Iedere delegatie bestaat uit zes leden, naast zes leden van het Europees Parlement. Vaak nodigt COSAC gastsprekers uit, zoals Eurocommissarissen of vertegenwoordigers van het roterend voorzitterschap. Naast halfjaarlijkse conferenties ontmoeten de voorzitters van de Commissies Europese Zaken elkaar twee keer per jaar binnen de *setting* van COSAC, waar ook mogelijkheden voor netwerken zijn.

De meeste parlementen (27 van de 31) zien netwerken als het meest succesvolle aspect van COSAC-conferenties. Deze netwerkfunctie bleek heel duidelijk toen de eerste gele kaart (Monti II) tot stand kwam.<sup>85</sup> Desondanks is er veel kritiek op COSAC-bijeenkomsten. 18 van de 31 parlementen en kamers zien de kwaliteit van het debat tijdens COSAC als het minst succesvolle aspect van dit type interparlementaire samenwerking.<sup>86</sup> De meeste parlementen zien COSAC niet als het juiste gremium voor het nemen van collectieve besluiten. In plaats daarvan hebben zij de voorkeur om COSAC te gebruiken in een meer informele *setting* door het aantal *side meetings* over specifieke wetsvoorstellen te vergroten.<sup>87</sup> Dit is sinds een aantal

jaren de positie van de Tweede Kamer, zoals bijvoorbeeld vervat in het rapport over Democratische Legitimiteit.<sup>88</sup>

Een probleem van COSAC-bijeenkomsten is dat parlementaire afgevaardigden gewoonlijk geen mandaat hebben. Dit vermindert het nut van formele gedachtewisseling en pleit voor het houden van informele bijeenkomsten in plaats van formele plenaire discussies. Het grote aandeel van formeel overleg is een van de redenen waarom COSAC-bijeenkomsten door veel respondenten niet als heel waardevol worden gezien. Andere kritiekpunten zijn de afwezigheid van parlementariërs uit sommige parlementen, de dominantie van het EP en de Commissie en de grote afhankelijkheid van redelijk toevallige persoonlijke contacten.<sup>89</sup>

De meerderheid van onze respondenten suggereerde dat COSAC-bijeenkomsten inhoudelijker van aard zouden moeten worden op basis van dialoog en gedachtewisseling, bij voorkeur via meer ruimte voor *ad hoc* interactie.<sup>90</sup> Parlementen die zich primair richten op controle van hun nationale regering hechten opmerkelijk genoeg ook veel belang aan interparlementaire samenwerking. Volgens respondenten binnen deze parlementen maakt het delen van informatie op specifieke dossiers het beter mogelijk om de regering te controleren.<sup>91</sup> Twee respondenten vonden dat COSAC zich meer moet richten op institutionele zaken en discussies over de rol van nationale parlementen in Europese besluitvorming. De haalbaarheid van deze suggestie lijkt echter gering, aangezien veel parlementen niet geïnteresseerd zijn in zo'n algemene gedachtewisseling.<sup>92</sup>

Op ambtelijk niveau werken nationale parlementen nauw samen in het informele netwerk van parlementaire liaisons in Brussels. De liaisons wisselen informatie uit en coördineren het indienen van gemotiveerde adviezen. Ze zijn “bruggenbouwers” tussen de verschillende nationale parlementen.<sup>93</sup> Een kerninstrument om deze taak te vervullen zijn de wekelijkse Maandagochtendbijeenkomsten (*Monday Morning Meetings*). Binnen de meeste parlementen bestaat veel waardering voor de rol van de liaisons.<sup>94</sup> Volgens een respondent is de rol van de liaisons heel belangrijk voor het functioneren van het EWS, gezien hun functie van “oren en ogen” van nationale parlementen in Brussel.<sup>95</sup>

Een derde belangrijk instrument voor interparlementaire samenwerking is IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*). Dit is een platform voor informatie-uitwisseling tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement, vooral in het licht van de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon. Parlementen gebruiken IPEX in verschillende mate.<sup>96</sup> De parlementen die de meeste documenten *uploaden* zijn Oostenrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Zweden, de Tsjechische en Franse senaten en de Poolse *Sejm*.<sup>97</sup> Veel parlementen

hebben kritiek op IPEX, omdat de database niet altijd *up-to-date* is en veel informatie alleen beschikbaar is in de nationale taal. Deze perceptie wordt bevestigd door een recente academisch studie.<sup>98</sup> Onze respondenten gaven als verklaring voor de gebrekkige vulling van IPEX dat veel parlementen geen informatie kunnen delen alvorens die officieel is.<sup>99</sup>

Ten vierde lijkt er consensus te bestaan onder de respondenten dat er geen behoefte is aan nieuwe systemen of instrumenten voor interparlementaire samenwerking, met één uitzondering: het uitwisselen van de prioriteitenlijsten van die parlementen die prioriteren op basis van het Commissiewerkprogramma.<sup>100</sup> Echter, zoals aangegeven door een respondent is de algemene consensus dat de 'bestaande instrumenten eerst moeten worden verbeterd, alvorens nieuwe te ontwikkelen'.

### 3.8 Samenwerking met de Europese instellingen

Na het Verdrag van Lissabon hebben de Europese Commissie als het Europees Parlement procedures ingevoerd voor de gemotiveerde adviezen en gele kaarten.<sup>101</sup> De Europese Commissie hanteert op dit moment een zelfopgelegde reactietermijn van drie maanden, die ze normaliter haalt.<sup>102</sup> Onze respondenten in de negen lagerhuizen waren kritisch over de EWS-procedure. De meeste klachten betreffen het gebrek aan invloed van gele kaarten, de krappe termijn van acht weken en de lage kwaliteit en traagheid van reacties door de Commissie. Meerdere respondenten vinden de opvatting van het subsidiariteitsbeginsel te beperkt en willen dit verbreden naar proportionaliteit en rechtsgrondslag, hoewel Oostenrijkse en Zweedse respondenten beargumenteren dat proportionaliteit reeds onderdeel van subsidiariteit kan zijn.<sup>103</sup>

In reactie op deze kritiek vermeldt de Commissie dat een hogere reactiesnelheid onmogelijk is, met name in complexe gevallen. Het feit dat de antwoorden vrij formeel zijn wordt gezien als een logisch gevolg van het formele karakter van de procedure.<sup>104</sup> Bovendien duurt het beantwoorden van complexe vraagstukken lang, omdat hier meerdere diensten binnen de Commissie bij moeten worden betrokken. Een andere complicerende factor, volgens de Commissie, is de grote diversiteit van opvattingen van de parlementen. Het is dus niet alleen onnodig, maar ook onmogelijk voor de Commissie om tegemoet te komen aan de wensen van alle nationale parlementen.<sup>105</sup>

Om het nut van het EWS te verbeteren, suggereerden respondenten binnen de Commissie dat parlementen hun *reasoned opinions* beter moeten motiveren en een onderscheid moeten maken tussen argumenten over inhoud en subsidiariteit. Bovendien

zouden parlementen volgens de Commissie gemotiveerde adviezen kunnen indienen in de vorm van een amendement. Tot slot pleit de Commissie voor de invoering van een standaard openingsparagraaf voor gemotiveerde adviezen en mogelijk zelfs een sjabloon,<sup>106</sup> alsmede voor coördinatie van de argumenten in de gemotiveerde adviezen.

Nationale parlementen kunnen volgens de Commissie bijdragen aan een meer uniforme interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel door via hun regering in beroep te gaan bij het Europees Hof van Justitie, als zij vinden dat hun gemotiveerde adviezen onterecht genegeerd zijn. In het licht van de algemeen waargenomen noodzaak van betere persoonlijke contacten met de Commissie verdient het aanbeveling om overleg te voeren met de Commissie nadat meerdere parlementen een gemotiveerd advies hebben ingediend. Dit zou lastig kunnen liggen voor die parlementen die uitdrukkelijk niet willen lobbyen bij de Commissie.<sup>107</sup> Vanuit het standpunt van de nationale parlementen wordt interactie met de Commissie over het algemeen gezien als een aantrekkelijke, maar moeilijk te organiseren optie.<sup>108</sup> In dit kader valt op dat het kamerrapporteurschap inzake het EOM waardering bij andere parlementen heeft opgeleverd.

Zoals hierboven beschreven volgen *Europarlementariërs* de bijdragen van nationale parlementen niet al te aandachtig. Om deze reden is het secretariaat van het EP voornemens om een aantal nieuwe instrumenten te introduceren, zoals het kenbaar maken van grote aandacht van nationale parlementen voor een dossier bij EP-rapporteurs.<sup>109</sup> Bovendien kunnen, volgens respondenten in het EP, de relaties met het EP worden versterkt door regelmatige deelname aan interparlementaire conferenties en intensievere bilaterale contacten, zowel op het persoonlijk niveau als via videoconferenties. Samenwerking in de context van het EWS moet dus worden gezien tegen de achtergrond van samenwerking in algemene zin. Om de onderlinge relaties te verbeteren is het verder van belang om ervoor te zorgen dat de focus niet vooral op meningsverschillen ligt, maar ook op het zoeken van gedeelde belangen.<sup>110</sup>

Hoewel contacten tussen parlementariërs en Europarlementariërs nog geen “gewoon” onderdeel zijn van het wetgevingsproces, wordt wel gezegd dat ze de afgelopen jaren intensiever zijn geworden.<sup>111</sup> Er is een aantal noemenswaardige instrumenten ontwikkeld. Ten eerste organiseert het EP regelmatig bijeenkomsten met nationale parlementen, soms in samenwerking met het parlement uit de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt.<sup>112</sup> Het 21<sup>e</sup> halfjaarlijkse COSAC-rapport geeft aan dat een meerderheid van de parlementen/kamers (24 van de 38) regelmatig bij deze overleggen in het EP aanwezig is. Alleen Denemarken en de

Slovaakse *Drzavni zbor* wonen deze overleggen zelden bij. De meeste parlementen vinden de kwaliteit van het debat tijdens zulke bijeenkomsten het zwakste aspect en oordelen het positiefst over de netwerkfunctie en uitwisseling van *best practices*.<sup>113</sup>

De afgelopen jaren is het accent in samenwerking met het EP verschoven naar kleinere netwerken van parlementen over specifieke onderwerpen en naar de organisatie van kleinschalige bijeenkomsten, waaraan alleen rapporteurs, experts of commissievoorzitters deelnemen.<sup>114</sup> Deze tendens naar “specialisatie” heeft zich ontwikkeld door middel van gespecialiseerde *Joint Committee Meetings* georganiseerd door het EP en het nationale parlement in de lidstaat met het roterend voorzitterschap, alsmede *Interparliamentary Committee Meetings*, georganiseerd door het EP.<sup>115</sup> Dergelijke inhoudelijke bijeenkomsten worden expliciet gewaardeerd door sommige respondenten uit nationale parlementen.<sup>116</sup>

Een alternatief instrument voor samenwerking met het EP zijn bilaterale contacten tussen parlementariërs en Europarlementariërs. Parlementen gaan deze relaties echter meestal niet op een systematische manier aan.<sup>117</sup> Verschillende parlementen hanteren instrumenten om Europarlementariërs te betrekken bij nationale aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld het recht van Europarlementariërs om commissievergaderingen bij te wonen (Oostenrijk) of daar zelfs lid van te zijn (België).<sup>118</sup> Tot slot zijn er opvallende verschillen tussen parlementen: de Franse *Assemblée Nationale* is heel actief, bijvoorbeeld door besprekingen met EP rapporteurs. De Duitse *Bundestag* heeft een sterke *best practice* met de aanwezigheid van politieke liaisons in Brussel en het organiseren van commissievergaderingen in Brussel.<sup>119</sup>

Hiernaast bestaan enkele aanvullende instrumenten voor interparlementaire samenwerking, zoals bilaterale bezoeken. Europarlementariërs hebben met name waardering voor de bilaterale bezoeken georganiseerd door de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad overneemt, omdat deze inhoudelijke discussie met een beperkt aantal deelnemers mogelijk maken.<sup>120/121</sup> Een recente mogelijkheid is het organiseren van videoconferenties voor bilaterale overleggen. Deze kosten minder tijd en middelen en zouden in het bijzonder de problemen bij het bepalen van de agenda oplossen die succesvolle samenwerking soms in de weg staan. Om dit te bereiken heeft het EP goede technologische faciliteiten, inclusief een aantal kanalen voor vertaling. Ongeveer de helft van de nationale parlementen beschikt over de noodzakelijke faciliteiten voor videoconferenties.<sup>122</sup>

Concluderend is de belangrijkste boodschap over samenwerking van de Europese instellingen dat het EWS moet worden gezien als een stap in een langer proces van beïnvloeding dat aanvangt bij groen- en witboeken. Een sterkere nadruk op informele

contacten met de Commissie en het EP is volgens de respondenten raadzaam, evenals meer gerichte inhoudelijke bijeenkomsten gebaseerd op gezamenlijke belangen. Een “groene kaartprocedure” wordt als ongewenst gezien, omdat zelfs het Europees Parlement geen formeel recht op initiatief heeft.<sup>123</sup> Bovendien zouden parlementen van grotere lidstaten hierbij wellicht de grootte van de populatie als wegingsfactor willen betrekken.

## 4 | Conclusie en aanbevelingen

Lange tijd stonden nationale parlementen te boek als de “verliezers” van Europese integratie, ten gevolge van het verschuiven van beleidsverantwoordelijkheden naar het Europese niveau en de sterke positie van nationale regeringen in Europese besluitvorming.<sup>124</sup> In reactie hierop hebben parlementen hun invloed geleidelijk verstevigd<sup>125</sup> door middel van uitgebreide instrumenten voor controle op Europese besluitvorming, vooral via de nationale regering. Het Verdrag van Lissabon heeft een nieuw direct instrument aan deze “gereedschapskist” toegevoegd: het *Early Warning System (EWS)*, bestaande uit het gemotiveerde advies en de gele kaart. Deze instrumenten zijn een toevoeging op de politieke dialoog, die voortvloeit uit het “Barroso initiatief” uit 2006 en nationale parlementen de mogelijkheid geeft om een rechtstreekse dialoog aan te gaan met de Commissie.

Veel parlementen gebruiken de nieuwe instrumenten actief, wat heeft geresulteerd in een grote verscheidenheid aan parlementaire bijdragen aan het Europese besluitvormingsproces. Parlementariërs en hun stafleden hebben hun weg gevonden naar interparlementaire vergaderingen en hebben gezamenlijk twee gele kaarten uitgedeeld. Vrij snel hebben ze een niet te verwaarlozen positie op het Europese toneel ingenomen. De Nederlandse Tweede Kamer is hier een schoolvoorbeeld van: met grote toewijding heeft zij een sterke positie ingenomen in het interparlementaire netwerk, een groot aantal bijdragen aan het Europese besluitvormingsproces geleverd en een ambitieuze agenda opgesteld.<sup>126</sup>

Sommige effecten van deze nieuwe activiteit hebben zich al gemanifesteerd. De Commissie motiveert voorstellen uitgebreider en stelt zich opener op jegens nationale parlementen, bij voorkeur vroeg in het besluitvormingsproces. In verscheidene parlementen heeft het EWS een katalyserende rol gespeeld en geleid tot een meer inhoudelijke toetsing van Commissievoorstellen, alsmede tot meer bewustzijn en activiteit ten aanzien van Europese besluitvorming. Dit beeld contrasteert sterk met de aanvankelijk kritische verwachtingen ten aanzien van het EWS.<sup>127</sup> Gezien het feit dat ‘Lissabon’ slechts vijf jaar in werking is, is een verdere versterking van de gele kaartprocedure niet ondenkbaar, zoals sommige respondenten binnen de Europese instellingen aangaven.

Ondanks deze effecten is de invloed van individuele gemotiveerde adviezen, laat staan



van bijdragen onder de politieke dialoog, tot dusverre beperkt gebleven. Ook heeft het EWS nog geen duidelijke functie met betrekking tot publiek debat en vertegenwoordiging vervuld, gezien het gebrek aan media-aandacht voor gemotiveerde adviezen en gele kaarten. Bovendien hebben de eerdere gele kaarten nauwelijks effect gesorteerd op lopende besluitvormingsprocessen. De Europese Commissie ziet gemotiveerde adviezen als slechts een inbreng tussen vele, vooral als deze niet onderling afgestemd zijn. De belangstelling van Europarlementariërs voor gemotiveerde adviezen laat ook te wensen over.

Hiernaast kan zowel het versturen van grote aantallen gemotiveerde adviezen, als het regelmatig initiëren van interparlementaire samenwerking om de drempel voor de gele kaart te halen, resulteren in kosten voor parlementen. Ten eerste kunnen zeer actieve parlementen hun geloofwaardigheid bij de Europese Commissie en terughoudende parlementen verliezen. Ten tweede onttrekt actief gebruik van het EWS middelen voor parlementaire controle, zoals bijvoorbeeld aandacht voor consultatiedocumenten- betrokkenheid die de Commissie juist specifiek aanmoedigt. Ten derde heeft deze studie laten zien dat veelvuldig gebruik van de subsidiariteitstoets de relatie met de regering kan beïnvloeden en de relatie met de EP onder druk kan zetten. Veelvuldig gebruik van de instrumenten kan ook binnen de Kamer onhoudbaar blijken, gezien de wisselende betrokkenheid van Kamerleden bij Europese besluitvorming gecombineerd met beperkte ambtelijke capaciteit.

### **Aanbeveling 1: Een geïntegreerde maar selectieve benadering**

De potentie van het EWS gecombineerd met voornoemde beperkingen noopt tot zorgvuldige strategische positionering door de Tweede Kamer. Vanuit het oogpunt van effectiviteit adviseren wij de Tweede Kamer om tijd en middelen te kanaliseren in een geïntegreerde benadering ten aanzien van het EWS. Deze aanpak heeft drie aspecten. Ten eerste moeten gemotiveerde adviezen worden gezien als een aanvulling op in plaats van een vervanging van controle op de regering, door veel parlementen als zeer effectief beschouwd. Ten tweede vereist een geïntegreerde benadering van het EWS een actieve opstelling in interparlementaire samenwerking, alsmede actieve opvolging van gemotiveerde adviezen bij de Europese Commissie, het Europees Parlement, nationale parlementen, regeringen en andere belanghebbenden, inclusief de media. Het aanstellen van een rapporteur kan hiervoor een nuttig instrument zijn, zoals geïllustreerd door het rapporteurschap op het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat als een *best practice* wordt beschouwd door verschillende andere parlementen. Ten derde betekent een geïntegreerde benadering controle van groen- en

witboeken, naar voorbeeld van Zweden en op uitdrukkelijke uitnodiging van de Europese Commissie.

Tegelijkertijd kan zo'n geïntegreerde benadering, en met name de inzet van rapporteurs, onhoudbaar zijn als deze te veelvuldig wordt gehanteerd, gezien de benodigde politieke en ambtelijke inzet en capaciteit. Wij adviseren de Tweede Kamer dan ook expliciet om deze benadering te reserveren voor politieke kerndossiers, gebaseerd op een brede en expliciete politieke bereidheid om alles uit te kast te halen. De sleutel tot duurzame en effectieve verbinding met Europa is, zoals een Oostenrijkse respondent het formuleerde, *'Lust für Europa'* – expliciete politieke betrokkenheid. Tweede Kamerleden hebben een belangrijke rol in het verschaffen van de politieke sturing die nodig is om haar ambitieuze EU-strategie waar te maken.

Om het kanaliseren van middelen in een geïntegreerde aanpak mogelijk te maken is een kritische reflectie op Europese controle-instrumenten die minder effectief of zichtbaar zijn vereist. Ten eerste staat een geïntegreerde benadering niet gelijk aan een integrale benadering: het uitbrengen van hoge aantallen gemotiveerde adviezen, zoals het geval in Zweden, mag geen doel op zich worden. Ten tweede is het behandelvoorbehoud een vrij gecompliceerd instrument, dat verschillende procedurele stappen vereist voordat inhoudelijke instructies kunnen worden afgegeven. De toegevoegde waarde van het instrument ten opzichte van reguliere informatierechten en algemene controle-instrumenten zoals vragen en moties, of uitgebreide EU-informatievoorziening zoals beschikbaar in een aantal andere parlementen, is niet boven twijfel verheven. In dit kader valt op dat de Tweede Kamer over zwakkere indirecte controle-instrumenten beschikt dan veel andere parlementen, vaak aangevuld door stevigere instrumenten voor verantwoording na Raadsvergaderingen. Wij raden de Tweede Kamer dan ook aan om te bezien of de procedure van het behandelvoorbehoud efficiënter kan worden gemaakt of kan worden vervangen door een algemeen informatierecht en/of een steviger instrument voor controle van de nationale onderhandelingspositie. Iets vergelijkbaars geldt, *mutatis mutandis*, voor de procedure van de subsidiariteitstoets: wij adviseren de Tweede Kamer om de efficiëntie van de procedure en de toegevoegde waarde boven reguliere parlementaire controle-instrumenten zoals moties zorgvuldig te evalueren.

Op het vlak van het recht op informatie zou de Tweede Kamer haar positie kritisch kunnen vergelijken met die van de hogerhuizen in Duitsland, Polen, Italië en Finland, die structurele toegang hebben tot documenten over COREPER-vergaderingen, trilogieën en

onderhandelingsinstructies. Deze parlementen ontvangen meer informatie dan de Tweede Kamer, meestal op basis van een actieve informatieplicht voor de regering.

## **Aanbeveling 2: Hervorming van het EWS**

Ten aanzien van een eventuele hervorming van het EWS vormen twee amendementen een minimaal eisenpakket van nagenoeg alle 28 lidstaten: een verlenging van de termijn van acht naar twaalf, maar bij voorkeur zestien weken en inhoudelijk betere en snellere reacties van de Europese Commissie. Wij adviseren de Tweede Kamer om het voortouw te nemen in deze hervormingen tijdens het aankomende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2016. Hiernaast bevelen wij de Kamer aan om opvolging te geven aan haar eerdere voorstel om een gezamenlijke openingsparagraaf voor gemotiveerde adviezen te ontwikkelen. Een ambitieuzere hervormingsagenda, zoals een initiatiefrecht ("groene kaart"), is op dit moment wellicht te controversieel. Ieder voorstel in deze richting loopt de kans dat parlementen van grotere lidstaten de grootte van de populatie als factor willen meewegen. Daarnaast zou zo'n voorstel de relaties met het Europees Parlement onder druk kunnen zetten, aangezien het EP niet over een formeel recht van initiatief beschikt.

## **Aanbeveling 3: Interparlementaire samenwerking**

Interparlementaire samenwerking speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van gele kaarten. Bovendien hechten ook parlementen die hun rol grotendeels op het nationale vlak zien belang aan het uitwisselen van inhoudelijke informatie over Europese besluitvorming, omdat dit hun positie jegens de regering bestendigt. De interviews lieten dan ook een brede behoefte naar meer inhoudelijke interparlementaire bijeenkomsten zien, zoals *side meetings* bij COSAC-bijeenkomsten, of zogenaamde *cluster of interest* bijeenkomsten rondom specifieke onderwerpen.<sup>128</sup> De vooruitzichten voor verdergaande interparlementaire samenwerking lijken beperkt, ten gevolge van de verschillen in parlementaire rolopvattingen en capaciteiten en het ontbreken van parlementaire mandaten. Dit leidt tot twee sets van aanbevelingen.

### ***Aanbeveling 3a: Like-mindedness***

Verscheidene parlementen ontberen de wil en/of de capaciteit om een actieve rol te spelen in het EWS. De rolopvattingen van parlementen als zodanig en met betrekking tot controle op Europese besluitvorming verschillen sterk. Hoewel sommige parlementen zichzelf toeleggen op indirecte controle, delen andere parlementen de ambitie van de Tweede Kamer om een autonome rol op het Europese toneel te spelen. Verder zijn verscheidene parlementen gekant tegen meer interparlementaire discussie over institutionele vraagstukken. Bovendien beperken capaciteitsproblemen de mogelijkheden van een aantal andere parlementen. Met andere woorden, *like-mindedness* is niet alleen een kwestie van inhoudelijke overeenstemming over dossiers, maar ook van onderliggende rolopvatting en capaciteit. Om die reden adviseren wij de Tweede Kamer om haar aandacht te richten op die parlementen die een onafhankelijke rol op het Europese niveau kunnen en willen spelen. Tegelijkertijd is dit niet het hele verhaal. Parlementen die terughoudend zijn, of niet in staat om het EWS regelmatig te gebruiken, kunnen plotseling actief worden op specifieke dossiers, wat hen tot interessante potentiële partners maakt. Wij raden de Tweede Kamer dan ook aan om deze minder actieve parlementen goed te volgen, met in het achterhoofd het inzicht dat pogingen om actief bij hen te lobbyen waarschijnlijk niet houdbaar zijn. Op het operationele vlak lijkt het een goed idee om het delen van nationale prioriteiten en reacties op groen- en witboeken in IPEX te stimuleren, om zo snellere identificatie van medestanders mogelijk te maken.

### ***Aanbeveling 3b: COSAC-conferenties “nieuwe stijl”***

De mogelijkheden voor interparlementaire samenwerking zijn beperkt ten gevolge van het ontbreken van nationale parlementaire mandaten en, hieraan gerelateerd, het feit dat veel parlementen geen informatie kunnen delen tot die officieel is. Formele samenwerking kent dus stevige beperkingen. Dit feit noopt tot ruime mogelijkheden voor informeel overleg tijdens COSAC-bijeenkomsten, alsmede wellicht een reductie in de spreektijd van Europarlementariërs en Eurocommissarissen. Ook zouden de agenda's van COSAC-bijeenkomsten flexibeler en toegankelijker voor inbreng vanuit andere parlementen kunnen worden, zodat de potentiële rol van COSAC om tot een gele kaart te komen toeneemt. Wij adviseren de Tweede Kamer dan ook om COSAC-bijeenkomsten “nieuwe stijl” te organiseren tijdens het naderende Nederlandse voorzitterschap. Dit kan langs de volgende lijnen: meer ruimte voor informele uitwisseling, de mogelijkheid voor *side meetings* over concrete dossiers in plaats van lange plenaire vergaderingen, een minder centrale rol voor vertegenwoordigers van de Europese instellingen en meer invloed op de agenda voor andere parlementen.

# Bijlage 1 | Lijst van respondenten

## Landenexperts

- Eric Miklin, Assistant professor, Universiteit van Salzburg;
- Claudia Hefftl, Onderzoeker, Universiteit van Keulen;
- Thomas Persson, Universitair docent, Universiteit van Uppsala.

## Respondenten

1. Herbert Behrens, Kamerlid, Vaste Commissie voor Transport, Duitse *Bundestag*
2. Fred Bergman, Plaatsvervangend griffier, Nederlandse Eerste Kamer
3. András Bíró-Nagy, Lid van het cabinet en persoonlijke assistent van de Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie Andor László, Europese Commissie
4. Anna Blomdahl, Griffier, Commissie voor Transport en Communicatie, Zweden
5. Michele Bordo, Kamerlid, Voorzitter van de Commissie voor Europese Zaken, Italiaanse *Camera dei Deputati*
6. Karin Broms, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Zweden
7. Marjolijn Bulk, Europa-specialist, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Nederland
8. Ole Christensen, Lid van het Europees Parlement, Rapporteur Monti II, Groep van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten, Europees Parlement
9. Carlos Demeyere, stafmedewerker en liaison, EU Analyse Unit, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers
10. Thomas Dörflinger, Kamerlid, Vaste Commissie voor Transport, Duitse *Bundestag*
11. Ilse van den Driessche, Stafmedewerker, Commissie voor Immigratie en Asiel & Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Nederlandse Eerste Kamer
12. Martijn de Grave, Juridische & institutionele zaken coördinator justitie en binnenlandse zaken, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
13. Susanna Haby, Kamerlid, Commissie Europese Zaken, Zweden
14. Hans Hegeland, Hoofd van het secretariaat, Constitutionele Commissie, Zweden
15. Margareta Hjorth, Hoofd van het secretariaat, Commissie Europese Zaken, Zweden
16. Hugo D'Hollander, Hoofd van de EU Analyse Unit, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

17. Antonio Esposito, Adviseur, Departement voor Europese Zaken, Italiaanse *Camera dei Deputati*
18. Monika Feigl-Heihs, Politiek adviseur, De Groenen, Oostenrijk
19. Despoina Fola, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Griekenland
20. Marie Granlund, Kamerlid, Vice-voorzitter van de Commissie Europese Zaken, Zweden
21. Guy Kerpen, Philips, Nederland
22. Mendeltje van Keulen, griffier, Commissie Europese Zaken, Nederlandse Tweede Kamer
23. Caroline Keulemans, EU-adviseur, Commissie voor Infrastructuur en Milieu, Nederlandse Tweede Kamer
24. Gerhard Koller, Hoofd van de Divisie Europese Zaken, Oostenrijks parlement
25. Elena Konstantinidou, Hoofd van het Departement voor de Europese Unie, Griekenland
26. Joanna Kowalska, Stafmedewerker, Secretariaat voor de Commissie Europese Zaken, Poolse *Sejm*
27. Kaja Krawczyk, Hoofd van de Divisie Europese Zaken, Poolse *Sejm*
28. Haris Kountouros, Stafmederker, Directoraat voor Betrekkingen met Nationale Parlementen, Secretariaat, Europees Parlement
29. Pascal Leardini, Directeur, Directoraat F Relaties met Andere Instellingen, Secretariaat Generaal, Europese Commissie
30. Carin Lobbezoo, Adviseur, Relaties met het Europees Parlement/Coreper II documenten, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
31. Peter Luyckx, Kamerlid, Nieuw-Vlaamse Alliantie, België
32. Georg Magerl, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Oostenrijks parlement
33. Riita Myller, Kamerlid, Sociaal Democratische Partij, Finland
34. Suzanne Nollen, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Nederlandse Tweede Kamer
35. Jakob Nyström, Stafmedewerker, EU Coördinatie Unit, Zweden
36. Desirée Oen, Plaatsvervangend Hoofd, Kabinet van de Eurocommissaris voor Transport Siim Kallas, Europese Commissie
37. Kristina Ortenhed, griffier, Constitutionele Commissie, Zweden
38. Markus Paschke, Kamerlid, Vaste Commissie voor Sociale Zaken, Duitse *Bundestag*
39. Vesna Popovic, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Duitse *Bundestag*

40. Harmanda Post, griffier, Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederlandse Tweede Kamer
41. Mattias Revelius, Hoofd van het secretariaat, Commissie voor Transport en Communicatie, Zweden
42. Peter Saramo, Administratief medewerker bij de Adviesraad, Finland
43. Stefan Schennach, Kamerlid, Sociaal Democratische Partij, Oostenrijk
44. Maria Schininà, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Italië
45. Marco Schreuder, Kamerlid, De Groenen, Oostenrijk
46. Hinrich Schröder, Administratie *Referat PE 2/EU*, Duitse *Bundestag*
47. Magdalena Skrzynska, Vertegenwoordiger van de Griffie van de Poolse *Sejm* bij de EU, Polen
48. Kristi Sober, Hoofd van het Secretariaat van de Commissie Europese Zaken, Estland
49. Florian Steininger, Politiek adviseur, Sociaal Democratische Partij, Oostenrijk
50. Ard van der Steur, Kamerlid, Commissie Europese Zaken, Nederlandse Tweede Kamer
51. Tineke Strik, Kamerlid, Voorzitter van de Commissie Europese Zaken, Nederlandse Eerste Kamer
52. Björn von Sydow, Kamerlid, Sociaal Democratische Partij, Zweden.
53. Ewa Szymanska, Hoofd van Unit F3 Nationale Parlementen, Raadgevende Comités, Ombudsman, Secretariaat Generaal, Europese Commissie
54. Christoph Thum, Senior stafmedewerker voor Europese Zaken, Duitse *Bundestag*
55. Leonie Tjiddink, Griffier, Commissie voor Infrastructuur en Milieu, Nederlandse Tweede Kamer
56. Janneke Timmer, EU-adviseur voor Onderwijs, Cultuur en Migratie/Asiel, Nederlandse Tweede Kamer
57. Satu Tuomikorpi, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Finland
58. Christine Verger, Directeur, Directoraat voor Betrekkingen met Nationale Parlementen, Secretariaat, Europees Parlement
59. Valerie Wilms, Kamerlid, Vaste Commissie voor Transport, Duitse *Bundestag*
60. Katharina Würzner, Politiek adviseur, Vrijheidspartij, Oostenrijk
61. Eleni Zervou, Permanente vertegenwoordiger van het parlement bij de EU, Griekenland<sup>129</sup>

## Bijlage 2 | Patronen in het gebruik van de EU instrumenten

Parliament / kamer	Gemotiveerde adviezen (2010-2013)	Politiek dialoog (2010-2013)	Systeem	Rol: Europese speler <sup>130</sup>	Rol: Nationale controle <sup>131</sup>	EU institutionele kracht score <sup>132</sup>	Steun voor EU-lidmaatschap <sup>133</sup>	Geen steun voor EU-lidmaatschap <sup>134</sup>	Geen vertrouwen in EU <sup>135</sup>	Vertrouwen in EU <sup>136</sup>	Staf <sup>137</sup>
Oostenrijk lagerhuis	8	24	EuZa	NEE	JA	0,45	37	25	50	36	5 <sup>138</sup>
Oostenrijk hogerhuis	6	37	EuZa (vooral)			0,51	37	25	50	36	5
België lagerhuis	5	17	Gemengd	NEE	NEE	0,24	65	11	38	49	5
België hogerhuis	5	3	Gemengd			0,16	65	11	38	49	6
Bulgarije	2	23	EuZa	NEE	JA	0,41	48	10	31	45	10
Cyprus	3	5	EuZa	NEE	JA	0,27	37	25	55	29	7
Denemarken	7	37	Gemengd	JA	JA	0,69	55	16	31	54	7
Duitsland lagerhuis	3	14	Gemengd	NEE	JA	0,78	54	16	43	35	59
Duitsland hogerhuis	7	155	Decentr.			0,62	54	16	43	35	6
Estland	1	4	Gemengd	NEE	NEE	0,67	49	9	24	47	6
Finland	3	6	Gemengd	NEE	JA	0,84	47	19	38	56	-
Frankrijk lagerhuis	2	42 <sup>139</sup>	Gemengd	NEE	NEE	0,55	46	19	47	32	28



Parlement / kamer	Gemotiveerde adviezen (2010-2013)	Politiek dialoog (2010-2013)	Systeem	Rol: Europese speler <sup>130</sup>	Rol: Nationale controle <sup>131</sup>	EU institutionele kracht score <sup>132</sup>	Steun voor EU lidmaatschap <sup>133</sup>	Geen steun voor EU lidmaatschap <sup>134</sup>	Geen vertrouwen in EU <sup>135</sup>	Vertrouwen in EU <sup>136</sup>	Staf <sup>137</sup>
Frankrijk hogerhuis	15	34	Gemengd			0,56	46	19	47	32	15
Griekenland	2	18	EuZa	NEE	NEE	0,26	38	33	70	24	10
VK lagerhuis	13	23	EuZa	NEE	NEE	0,52	26	32	48	17	15
VK hogerhuis	7	62	EuZa		NEE	0,47	26	32	48	17	24
Hongarije	1	3	EuZa	NEE	JA	0,48	32	22	40	47	7
Ierland	5	23	Gemengd	NEE	NEE	0,47	63	12	43	35	11
Italië lagerhuis	3	74	EuZa	JA	NEE	0,46	41	17	45	28	16
Italië hogerhuis	6	379	Gemengd			0,54	41	17	45	28	18
Letland	2	4	EuZa	NEE	NEE	0,53	25	21	40	38	6
Litouwen	9	15	Gemengd	NEE	NEE	0,73	49	16	21	55	23
Luxemburg	16	32	Decentr.	JA	JA	0,40	72	13	38	47	6
Malta	8	11	EuZa	NEE	NEE	0,46	42	18	21	54	0
Nederland lagerhuis	14	18	Decentr.	JA	JA	0,66	68	12	32	47	11
Nederland hogerhuis	10	32	Decentr.			0,54	68	12	32	47	14
Polen lagerhuis	12	16	EuZa	NEE	JA	0,44	53	10	33	40	11
Polen hogerhuis	10	28	Gemengd			0,45	53	10	33	40	10

Parlement / kamer	Gemotiveerde adviezen (2010-2013)	Politiek dialoog (2010-2013)	Systeem	Rol: Europese speler <sup>130</sup>	Rol: Nationale controle <sup>131</sup>	EU institutionele kracht score <sup>132</sup>	Steun voor EU lidmaatschap <sup>133</sup>	Geen steun voor EU lidmaatschap <sup>134</sup>	Geen vertrouwen in EU <sup>135</sup>	Vertrouwen in EU <sup>136</sup>	Staf <sup>137</sup>
Portugal	3	709	Gemengd	JA	NEE	0,43	39	26	60	32	5
Romanië lagerhuis	5	110	Gemengd	JA	NEE	0,35	57	11	37	51	18
Romanië hogerhuis	7	70				0,34	57	11	37		
Slowakije	3	4	EuZa	NEE	NEE	0,49	52	10	51	31	9
Slovenië lagerhuis	1	6	Gemengd	NEE	NEE	0,60	39	21	55	34	7
Slovenië hogerhuis	0	0	Gemengd			0,21	39	21	55		1
Spanje (beide kamer)	9	29	EuZa	NEE	NEE	0,40	55	17	72	17	6 <sup>140</sup>
Zweden	48	119	Decentr.	JA	JA	0,72	56	17	31	47	
Tsjechië lagerhuis	1	26	EuZa	JA	NEE	0,58	31	19	53	32	
Tsjechië hogerhuis	3	182	EuZa			0,59	31	19	53	32	7

## Bijlage 3 | Lijst van afkortingen

AO	Algemeen overleg
BNC(-fiche)	Beoordeling nieuwe commissievoorstellen
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
COSAC	<i>Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union</i> (Conferentie van Parlementaire Commissies voor Europese Zaken van Parlementen in de Europese Unie)
EuZa	Commissie Europese Zaken
EP	Europees Parlement
EOM	Europees Openbaar Ministerie
EU	Europese Unie
EuDoX	<i>Informationssystem für europarelevante Dokumente</i> (Informatiesysteem voor Europa-relevante Documenten, Duitse <i>Bundestag</i> )
EWS	Early Warning System
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
IPEX	Inter-parliamentary EU information exchange
OPAL	Observatory of Parliaments After Lisbon
VK	Verenigd Koninkrijk

---

# Literatuurverwijzingen

## Titelpagina

<sup>1</sup> Dit rapport is gebaseerd op een uitgebreid Engelstalig rapport van bevindingen, dat beschikbaar is via <http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/evaluatieonderzoek-lissaboninstrumenten-en-11>  
<http://www.ru.nl/nsm/imr/our-research/themes/europeanization/>

<sup>2</sup> Dit rapport bevat een aantal kleine feitelijke wijzigingen ten opzichte van het originele rapport.

## Hoofdstuk 1: Inleiding

<sup>3</sup> Zie [europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/open\\_method\\_coordination\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_nl.htm).

<sup>4</sup> Het Verdrag van Lissabon heeft ook een aantal andere nieuwe bepalingen geïntroduceerd die betrekking hebben op nationale parlementen. Ten eerste heeft het Verdrag voor het eerst de Europese Commissie verantwoordelijk gemaakt voor het doorsturen van consultatiedocumenten (groen- en witboeken en communicatiedocumenten), het jaarlijks werkprogramma en wetsvoorstellen. Ten tweede hebben nationale parlementen een rol gekregen in de herzieningsprocedures van verdragen. In de gewone herzieningsprocedure weerspiegelt deze rol de gang van zaken in de Conventie over de Toekomst van Europa. In de vereenvoudigde herzieningsprocedure ("passerelle clause") heeft ieder nationaal parlement een veto.

<sup>5</sup> Zie de OPAL Landenrapporten:

[www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=128](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=128).

<sup>6</sup> Kamerstukken 2013-2014, 33901, nr. 1.

<sup>7</sup> I. Cooper (2012) 'A 'virtual third chamber' for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon', *West European Politics*, 35(3), 441-465.

<sup>8</sup> Deze benadering is gebaseerd op de idee dat prikkels voor parlementaire controle "automatisch" zijn, omdat het parlement taken delegeert aan de regering, die vervolgens gecontroleerd moeten worden.

<sup>9</sup> K. Auel (2007) 'Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs', *European Law Journal*, 13(4), 487-504.

<sup>10</sup> A.L. Högenauer en C. Neuhold (2012) 'National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?', Paper gepresenteerd op de 42<sup>e</sup> *UACES Annual Conference*, 3-5 September 2012, Passau, p. 4; P. Kiiver (2012a) 'The Institutional and Procedural Logic of the Early Warning System', *SSRN Electronic Journal*; P. Kiiver (2012b) *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality* (Abingdon: Routledge).

<sup>11</sup> T. Christiansen, A.L. Högenauer en C. Neuhold (2014) 'National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?', *Comparative European Politics*, 12(2), 121-140.

<sup>12</sup> K. Auel (2005) 'Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy', *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 303-318.

<sup>13</sup> B. Wessels (2005) 'Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not?', *Journal of Legislative Studies*, 11(374), 446-465; K. Auel en A. Benz (2005) 'The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems', *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 372-393; D. Dimitrakopoulos (2001) 'Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments', *Journal of Common Market Studies*, 39(3), 405-422.

<sup>14</sup> E. Damgaard en H. Jensen (2005) 'Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives', *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 394-411.

<sup>15</sup> K. Auel (2006) 'The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation', *German Politics*, 15(3), 249-268; K. Auel (2007) 'Democratic Accountability and National

---

Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs', *European Law Journal*, 13(4), 487-504.

<sup>16</sup> P. De Wilde (2012) 'Why the Early Warning System does not Alleviate the Democratic Deficit', *OPAL Online Paper Series*, No. 6.

<sup>17</sup> E. Mastenbroek, E. Versluis en A. Spendzharova (2014) 'Clawing Back Lost Powers? Dutch Parliamentary Scrutiny Over the Transposition of EU Social Policy Directives', *West European Politics*, 37(4), 750-768; C. Sprungk (2013) 'Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 298-315.

<sup>18</sup> P. De Wilde (2012) 'Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit', *OPAL Online Paper Series*, No. 6; K. Auel (2012) 'De-Parliamentarisation Re-considered – Domestic Parliamentary Representation in EU Affairs', Paper gepresenteerd op de *Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*. Zie <http://opal-europe.org/tmp/Paper%20Auel%20APSA%202012.pdf>; E. Miklin en B. Crum (2011) 'Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament Report of a Survey', *Recon Online Working Paper*.

<sup>19</sup> K. Gatterman en C. Heffler (2013) 'Political Motivation and Institutional Capacity: Assessing National Parliaments' Incentives to Participate in the Early Warning System', *OPAL Online Paper Series*, No. 15.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld C. Neuhold (2011) 'Late Wake-up Call or Early Warning?: Parliamentary Participation and Cooperation in Light of the Lisbon Treaty', Paper voor de *UACES Conference 'The Lisbon Treaty Evaluated: Impact and Consequences'*, 31 januari - 1 februari, Londen.

<sup>21</sup> A. Maurer en W. Wessels (eds) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* (Baden-Baden: Nomos Verlag.); Raunio, T. (2005) 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', *Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 319-342; Winzen, T. (2012) 'National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-National and Longitudinal Comparison', *West European Politics*, 35(3), 37-41.

<sup>22</sup> De twee groepen worden niet afzonderlijk van elkaar geanalyseerd; het gebruik van het EWS en de innovatieve instrumenten worden uiteengezet voor beide groepen.

## Hoofdstuk 2: Europese controle in de Tweede Kamer

<sup>23</sup> De *Bundesrat*, het Hogerhuis waarin de *Länder* zijn vertegenwoordigd, gebruikt het EWS vaker. De case study, beperkt zich echter tot de *Bundestag*, op grond van vergelijkbaarheid met de *Tweede Kamer*.

<sup>24</sup> Tweede Kamer (2011) 'Bovenop Europa: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011'. Den Haag: Tweede Kamer. Tweede Kamer (2014) 'Voorop in Europa: Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie' [Eindrapport rapporteurschap "Democratische legitimiteit"]. Den Haag: Tweede Kamer.

<sup>25</sup> K. Gattermann, A.L. Högenauer en A. Huff (2013) 'National Parliaments After Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs?' *OPAL Online Paper Series*, No. 13.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.5 .

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.. 11.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Tweede Kamer (2011) 'Bovenop Europa: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011'. Den Haag: Tweede Kamer.

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> Tweede Kamer (2014) 'Democratische Legitimiteit in de EU en de Rol van Nationale Parlementen' [nog niet gepubliceerd]. Den Haag: Tweede Kamer.

<sup>35</sup> Tot nu toe zijn er twee gele kaarten geweest, namelijk in 2012 tegen het zogeheten "Monti II"voorstel (over het stakingsrecht) en in 2013 tegen het voorstel voor een Europees Openbaar Ministerie (EOM).

<sup>36</sup> Alleen de PVV heeft tegen gestemd.

<sup>37</sup> Tweede Kamer (2011) 'Bovenop Europa: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011'. Den Haag: Tweede Kamer.

---

### Hoofdstuk 3: Thematische Analyse

<sup>38</sup> Zie hoofdstuk 2 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>39</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius.

<sup>40</sup> H. Hegeland (in productie) 'The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor', in C. Heffler et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>41</sup> Zie het *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG*. Engelse vertaling: [www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg/248870](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg/248870).

<sup>42</sup> T. Delreux en F. Randour (in productie) 'Belgium: Institutional and administrative adaptation but limited political interest', in C. Heffler et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>43</sup> Zoals vastgelegd in de *Cooperation Act*, 13 februari 2011. Zie: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/#2.1>.

<sup>44</sup> T. Delreux en F. Randour (in productie) 'Belgium: Institutional and administrative adaptation but limited political interest', in C. Heffler et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan); Zie ook: [www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/diensteuropa/beleidsdomein/algemeen/europromotoren.html](http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/diensteuropa/beleidsdomein/algemeen/europromotoren.html).

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius, p. 14. Helaas noemt het rapport niet welke parlementen dit zijn.

<sup>47</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>48</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>49</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>50</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>51</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>52</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>53</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>54</sup> Zie hoofdstukken 3 en 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>55</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>56</sup> Bronnen: Europese Commissie (2011) Annual Report 2010 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2011) 345 final; Europese Commissie (2012) Annual Report 2011 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2012) 375 final; Europese Commissie (2013) Annual Report 2012 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2013) 565 final; IPEX (2014) 'Written report on the work of IPEX in 2013', zie: [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

Om het gebruik van de politieke dialoog en het EWS te meten hebben we de officiële jaarlijkse gegevens van de Europese Commissie gebruikt in haar rapporten over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en nationale parlementen. Bij het lezen van deze data is het belangrijk om te weten dat de Commissie alle documenten die nationale parlementen sturen opvat als bijdragen onder de politieke dialoog. Daarom zijn alle *bijdragen* van nationale parlementen, inclusief bijdragen onder Protocol 1 van het Verdrag van Lissabon en alle *gemotiveerde adviezen* onder Protocol 2 van het Verdrag meegenomen in de Commissiedata over het gebruik van de politieke dialoog. De Commissie behandelt *gemotiveerde adviezen* als een special soort bijdragen. De Commissie telt alleen die bijdragen tot het EWS die een duidelijke referentie bevatten naar subsidiariteit en die binnen de deadline van acht weken verstuurd zijn.

<sup>57</sup> Bronnen: Europese Commissie (2011) Annual Report 2010 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2011) 345 final; Europese Commissie (2012) Annual Report 2011 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2012) 375 final; Europese Commissie (2013) Annual Report 2012 on Relations between the European Commission and National Parliaments, COM(2013) 565 final; IPEX (2014) 'Written report on the work of IPEX in 2013', zie: [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>58</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices

---

Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius; OPAL *Country Reports* zijn beschikbaar via: [www.opal-europe.org](http://www.opal-europe.org).

<sup>59</sup> Europese Commissie (2011) Annual report 2010 on relations between the European Commission and national parliaments, COM (2011) 345 final, p. 6; Europese Commissie (2013) Annual report 2012 on relations between the European Commission and national parliaments, COM (2013) 565 final, p. 6; Europese Commissie (2014) Annual report 2013 on relations between the European Commission and national parliaments, COM (2014) 507 final, p. 6.

<sup>60</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>61</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>62</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie (2007) 'Better lawmaking 2006, pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality', COM (2007)286, p. 8; Europese Commissie (2009) Report from the Commission on subsidiarity en proportionality, COM(2009)504, p. 9; Europese Commissie (2012) Report from the Commission on subsidiarity and proportionality, COM(2012)373, p. 5.

<sup>64</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>65</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>66</sup> Zie bijvoorbeeld: Swedish Riksdag (geen datum) 'The Riksdag and the EU', [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/serik.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/serik.do), p. 2.

<sup>67</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>68</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>69</sup> Zie hoofdstuk 7 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>70</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>71</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius.

<sup>72</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>73</sup> Zie de OPAL *Country Reports*: [www.opal-europe.org](http://www.opal-europe.org); zie ook Europees Parlement (2013) 'National Parliaments' Internal Procedures for Subsidiarity Checks', 8 April, zie: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>74</sup> K. Auel, O. Rozenberg en A. Tacea (in productie) 'Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', in C. Hefftlér et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>75</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>76</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>77</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>78</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>79</sup> C. Neuhold en J. Smith (in productie) 'Conclusion: From 'late-comers' to 'policy-shapers'? – The role of national parliaments in the 'post-Lisbon' Union', in C. Hefftlér et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan). Data zijn alleen beschikbaar voor de lagerhuizen. Europese spelers zijn de lagerhuizen in Zweden, Nederland, Denemarken, Italië, Portugal, Luxemburg, Tsjechië en Roemenië. Hogerhuizen zijn niet meegenomen in deze studie.

<sup>80</sup> E. Miklin (in productie) 'The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually living up to its legal potential', in C. Hefftlér et al. (2014) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>81</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>82</sup> Zie hoofdstukken 3 en 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>83</sup> A. Buzogány, (2013) 'Learning from the best? Interparliamentary networks and the parliamentary scrutiny of EU decision-making', in B. Crum en J. Fossum (eds) *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond* (Colchester: ECPR Press), 17-32.

<sup>84</sup> Conference of Speakers of the European Union Parliaments (2008) *Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European Union*, aangenomen 21 juli 2008, Lissabon.

<sup>85</sup> COSAC (2014) 'Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 19 juni, Athene. Dit effect is niet vastgesteld in verder onderzoek, maar zie: K. Gatterman en C. Hefftlér (2013) 'Beyond Institutional Capacity: The Effects of Political Motivation on

---

Parliamentary Behaviour in the Early Warning System, *OPAL Online Papers Series* No. 15.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Zie Tweede Kamer (2014) 'Voorop in Europa: Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie' [Eindrapport rapporteurschap "Democratische legitimiteit"]. Den Haag: Tweede Kamer, p. 24.

<sup>89</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>90</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>91</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>92</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>93</sup> A.L. Högenauer en C. Neuhold (2013) 'National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?' *OPAL Online Paper Series*, No. 12, p. 15-16.

<sup>94</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius; COSAC (2014) 'Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 19 juni, Athene.

<sup>95</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>96</sup> Zie bijvoorbeeld de *OPAL Country Reports*: [www.opal-europe.org](http://www.opal-europe.org); COSAC (2014) 'Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 19 juni, Athene.

<sup>97</sup> V. Knutelská (2013) 'Cooperation among national parliaments: An effective contribution to EU legitimation?', in B. Crum en J. Fossum (eds) *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond* (Colchester: ECPR Press), 33-49.

<sup>98</sup> Ibid., p. 42.

<sup>99</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>100</sup> In 2014 was dit gedaan door het Britse *House of Lords* en *House of Commons*, Zweden, de Tsjechische Senaat, Litouwen, de Nederlandse Tweede Kamer en Denemarken.

<sup>101</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>102</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>103</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>104</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>105</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>106</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>107</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>108</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>109</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>110</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>111</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>112</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>113</sup> COSAC (2014) 'Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 19 juni, Athene.

<sup>114</sup> Europees Parlement (2012) 'Inter-parliamentary relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon', p. 9-11; European Parliament (2014) 'Inter-parliamentary relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon: Annual Report 2013-2014', p. 5 en 14.

<sup>115</sup> C. Hefftlér en K. Gattermann (in productie) 'Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential', in C. Hefftlér et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>116</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>117</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>118</sup> Zie hoofdstuk 4 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>119</sup> Zie hoofdstuk 3 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>120</sup> Intern review van de relaties tussen parlementaire commissies en nationale parlementen, voorbereid



---

door de Conferentie van Commissiegriffiers, 29 november 2011.

<sup>121</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen.

<sup>122</sup> Parlementen en kamers die deze faciliteiten hebben zijn: Deense *Folketing*, Duitse *Bundestag*, Estse *Riigikogu*, Ierse *Dáil Éireann*, Ierse *Senead Éireann*, Griekse *Vouli ton Ellinon*, Spaanse *Senado*, Franse *Assemblée nationale*, Franse *Sénat*, Italiaanse *Camera dei Deputati*, Italiaanse *Senato*, Cyprische *Vouli ton Antiprosopon*, Letse *Saeima*, Litouwse *Seimas*, Nederlandse Tweede Kamer, Nederlandse Eerste Kamer, Poolse *Sejm*, Portugese *Assembleia da República*, Roemeense *Camera Deputatilor*, Finse *Eduskunta*, Zweedse *Riksdag*, Britse *House of Commons*, Britse *House of Lords*. Informatie uit een intern overzicht van het Directoraat voor Betrekkingen met Nationale Parlementen, Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement, september 2014.

<sup>123</sup> Zie hoofdstuk 5 van het Rapport van Bevindingen

## Hoofdstuk 4: Conclusie en aanbevelingen

<sup>124</sup> K. Goetz en J.H. Meyer-Sahling (2008) 'The Europeanization of National Political Systems: Parliaments and Executives', *Living Reviews in European Governance*, 3(2). Zie ook: E. Mastenbroek, E. Versluis en A. Spendzharova (2014) 'Clawing Back Lost Powers? Dutch Parliamentary Scrutiny Over the Transposition of EU Social Policy Directives', *West European Politics*, 37(4), 750-768.

<sup>125</sup> R. Holzhaacker (2007) 'Parliamentary Scrutiny', in P. Graziano en M. Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), 141-153.

<sup>126</sup> Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer (2014) 'Voorop in Europa: Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie' [Eindrapport rapporteurschap "Democratische legitimiteit"]. Den Haag: Tweede Kamer; Tweede Kamer (2014) 'Democratische Legitimiteit in de EU en de Rol van Nationale Parlementen' [nog niet gepubliceerd]. Den Haag: Tweede Kamer.

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld: T. Raunio (2007) 'National legislatures and the Constitutional Treaty', in J. O'Brennan en T. Raunio (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?*, Abingdon: Routledge, pp. 79-92; P. De Wilde (2012) 'Why the Early Warning System does not Alleviate the Democratic Deficit', *OPAL Online Paper Series*, No. 6.

<sup>128</sup> Zie ook Tweede Kamer (2014) 'Voorop in Europa: Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie' [Eindrapport rapporteurschap "Democratische legitimiteit"]. Den Haag: Tweede Kamer.

## Bijlage 1: Lijst van landenexperts en respondenten

<sup>129</sup> Het interview betrof de persoonlijke opvattingen van de respondent.

## Bijlage 2: Patronen in het gebruik van EU instrumenten

<sup>130</sup> C. Neuhold en J. Smith (in productie) 'Conclusion: From 'late-comers' to 'policy-shapers'? – The role of national parliaments in the 'post-Lisbon' Union', in C. Hefftlér et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan). Data alleen beschikbaar voor de lagerhuizen.

<sup>131</sup> Zie ibidem. Data alleen beschikbaar voor de lagerhuizen. Deze rol omvat ook die van *policy shaper* en *government watchdog*.

<sup>132</sup> OPAL institutional kracht score, bron: K. Auel, O. Rozenberg en A. Tacea (in productie) 'Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', in C. Hefftlér et al. (eds) *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>133</sup> Eurobarometer (2011). Zie [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm).

<sup>134</sup> Eurobarometer (2011). Zie [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm).

<sup>135</sup> Eurobarometer 2014 voorjaarseditie. Zie:

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf), p. 91.

<sup>136</sup> Eurobarometer 2014 voorjaarseditie. Zie:

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf), p. 91.

<sup>137</sup> COSAC (2013) 'Twentieth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', 4 oktober, Vilnius.

---

<sup>138</sup> Beide kamers.

<sup>139</sup> Er zijn 40 bijdragen gestuurd in 2013, waarvan het *Assemblée Nationale* op 25 geen antwoord vroeg.

<sup>140</sup> *Cortes Generales*.

## CONTACTGEGEVENS

### **Ellen Mastenbroek**

Public Administration, Institute for Management Research,  
Radboud Universiteit Nijmegen

Postbus 9108

6500 HK Nijmegen

Nederland

Tel: + 31 (0) 24 – 36 13754

E-mail: [e.mastenbroek@fm.ru.nl](mailto:e.mastenbroek@fm.ru.nl)

